

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La fiscalización pública del presupuesto y la
construcción de la rendición de cuentas. Estudio
comparativo de dos sistemas complejos: Alemania-
Estados Unidos de América (2000-2010)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Emmanuel Gómez Farías Mata

DIRECTOR

Martín Cutberto Vera Martínez

Madrid, 2017



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral

**LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA DEL PRESUPUESTO Y
LA CONSTRUCCIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.
ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS SISTEMAS
COMPLEJOS: ALEMANIA- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (2000-2010)**

Doctorando(a)

EMMANUEL GÓMEZ FARÍAS MATA

Director de la Tesis

**DR. MARTÍN CUTBERTO VERA MARTÍNEZ
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**

Madrid, 2016

Agradecimientos

A Emiliano, por renovar mi pasión por aprender y dejarme sentir un profundo orgullo cada que veo tu infinita curiosidad y hambre de conocimiento, así como la determinación con la que logras las metas que te propones.

A Valentina, por ser la voz de mi consciencia, por siempre ser justa y respetar como pocos lo que es correcto. Tus besos y abrazos han sido bálsamo para curar las heridas que han llegado.

A Regina, por poner de cabeza nuestro mundo y recordarme que no todo son libros, folios, clases, congresos y artículos. Llegaste para renovar mis ganas de vivir y cumplir el sueño de una gran familia -que como los dedos de la mano- siendo cinco son mucho más útiles y sujetan mejor.

A Yosta, la incansable, la guerrera, la protectora, la amiga, la esposa, la cómplice...por ser la respuesta a todas las dudas y miedos que surgieron durante estos años.

A mi madre, quien con su ejemplo hizo que yo tomara por rumbo de vida la docencia y la investigación.

A mi padre, quien me enseñó todo aquello que no se aprende en los libros.

A Yazmín, Itzamara y Herzeleide, cuya cercanía durante estos años han hecho que Madrid y Berlín no quedaran tan lejos de México.

A Luis Giannini (y familia), grandes amigos de Aranjuez que formaron parte de la primera etapa de esta historia, pero sobre todo a España por sus olores, sabores, música y mi eterno romance con Madrid.

A Carlos Álvarez Bedoya (y familia), por complementar el “*mente sana en cuerpo sano*”. Mi gran terapia para no enloquecer y tener una vida saludable. Además de ser un ejemplo de que se puede ser un intelectual con músculos.

A Juan Ramón Pérez Brunet (y familia), por su amistad de 20 años pero sobre todo por tu generosidad no importando distancia, así fuera Shanghái-Madrid-Berlín-México.

A Aurora Berruga Rittscher, que siempre estuvo al pendiente de este largo camino y ha podido aguantar la distancia con sincera amistad.

A María Samanta Hernández Álvarez, con quien comparto la pasión por renovarse en el conocimiento y la utopía de la interdisciplinidad.

A todos mis familiares y amigos verdaderos que desde México, Madrid o Berlín, siempre me apoyaron aunque la noche a veces fue muy oscura. También, con todo cariño, a todos aquellos, que –con inocencia científica- me preguntaban “Además de la tesis y estudiar, ¿qué más haces?”

Agradecimientos

Al Dr. Martín C. Vera Martínez, por ser el líder académico que siempre confía que los demás somos un poco más de lo que nosotros creemos que podemos ser. Su orientación, sus ideas y predisposición para direccionar esta tesis fueron la verdadera clave.

Al Dr. José Vicente Gómez Rivas, por su apoyo y confianza desde el inicio de este proceso. Por las comidas de estudiante, las grandes charlas y las reflexiones sobre los contextos sociales y políticos de México y España.

An die Dr. Marianne Braig, für ihre wertvolle Unterstützung und Ratschläge bei der Entwicklung der vorliegenden Untersuchung. Ich fühle mich geehrt in den Genuss ihrer immer freundlichen, praktischen und unkomplizierten Art ihr Wissen zu vermitteln gekommen zu sein.

Al Dr. Andrés Sandoval Hernández, por sus generosas palabras de aliento, sus comentarios y aportaciones pero sobre todo por ser un ejemplo de éxito para los mexicanos que salimos a buscar el conocimiento fuera de nuestro país. Gracias por ser de los pocos mexicanos que apoyan mexicanos.

An den Dr. Constantin Groll, für seine Hilfsbereitschaft. Seine ausführlichen Kommentaren, Analysen und Reflexionen haben mir geholfen, verschiedene Aspekte des Forschungsvorhabens zu überdenken und größere Bemühungen zu unternehmen, um eine noch hochwertigere Untersuchung durchzuführen.

Al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, por estar al pendiente del desarrollo de mi investigación, con charlas y reuniones en algún lugar de Madrid. Siempre un referente de la Administración Pública en México, pero sobre todo un gran ser humano.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por el apoyo financiero sin el cual no hubiera sido posible este ambicioso proyecto de investigación, el cual debe repercutir directamente en beneficio de México.

A la Secretaría de Educación Pública (SEP), por el apoyo financiero que otorga mediante la beca complemento a los estudiantes que desarrollamos un posgrado en el extranjero. También a los servidores públicos que ahí trabajan con honestidad e integridad.

A la Universidad Complutense de Madrid y la Fundación José Ortega y Gasset, mi alma mater en la cual me fue entregada una valiosa “caja de herramientas” que serán de gran utilidad durante toda mi vida para el desarrollo de mi actividad científica y académica.

A la Freie Universität Berlin, por ser mi segunda casa, lugar en el que desarrollé mi estancia de investigación en Berlín y así poder estar en contacto directo con la administración pública alemana.

ÍNDICE

RESUMEN EN ESPAÑOL	11
RESUMEN EN INGLÉS	15
INTRODUCCIÓN GENERAL	19
1. Objeto de estudio	23
2. Hipótesis	24
3. Pregunta de investigación	24
4. Estado del arte	24
CAPÍTULO I UN NUEVO PARADIGMA PÚBLICO	27
Introducción	27
1. El nuevo paradigma público: racionalización y calidad de la gestión pública	27
1.1. Las bases económicas del comportamiento burocrático	35
1.1.1. ¿Cómo cambian estos marcos institucionalizados de acción?	37
1.1.2. NGP: fuentes de una reconfiguración en la administración pública	40
1.2. La propuesta teórica y directiva de la NGP	41
1.2.1. La directiva de la NGP en el estudio de casos	46
1.2.1.1.Caso Nueva Zelanda	47
1.2.1.2.Caso Australia	50
1.2.1.3.Caso Reino Unido	51
1.3. La extensión de la NGP y su adaptación en los sistemas administrativos continentales. Evaluación de los principios y procesos de la fiscalización pública mediante el presupuesto basado en resultado (PBR)	53
1. 4. El nuevo servicio público y el ciudadano-cliente	58
1.4.1. Políticas de Gestión Pública	62
Conclusiones	65
CAPÍTULO II PROCESOS DE REFORMA EN MATERIA FISCAL, PRESUPUESTARIA Y ORGANIZATIVA DEL ESTADO	69
Introducción	69

1. Crisis fiscal del Estado, creciente demanda social y reordenamiento público	70
1.1. Ingeniería constitucional, jurídica e institucional	73
1.1.1. Sistemas electorales	75
1.2. El equilibrio financiero y la capacidad de respuesta estatal	77
1.3. Asignación y reasignación de recursos públicos	79
1.4. Demanda, conflicto, legitimidad y mejoramiento socio-económico	80
1.4.1. Ian Gough, precondiciones para la satisfacción de necesidades	81
1.4.2 La perspectiva de Manfred Max Neef. Las necesidades en el desarrollo a escala humana	85
1.4.3 Necesidades, derechos y obligaciones sociales del Estado	89
1.5 Planificación estratégica en la coordinación de políticas públicas	92
1.5.1 ¿Quiénes han promovido el consenso de Washington?	96
1.5.2 ¿Por qué se aplicaron las reformas de política económica del consenso de Washington?	99
1.5.3. El Consenso de Washington y la organización administrativa del Estado	101
Conclusiones	102
 CAPÍTULO III DESARROLLO NORMATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	 107
Introducción	107
1. Rendición de Cuentas (accountability) y desempeño público en un contexto federal	108
1.1. Rendición de Cuentas (accountability) en el marco de la OCDE	113
1.2. Contexto federal en la rendición de cuentas	115
1.3. Federalismo y relaciones intergubernamentales	118
1.4. El derecho federal y las competencias intergubernamentales	121
1.5. Coordinación, conflicto y diseño de políticas públicas	125
1.5.1. Hacia una nueva perspectiva de análisis	129
1.5.2. Otros problemas en la fase implementadora. El concepto de “<i>policy network</i>” y las relaciones intergubernamentales	131
1.6. Instituciones y marco de desempeño de la administración pública	137

1.7. Desempeño institucional y acuerdo político multinivel	143
1.7.1. El diseño institucional de las entidades de fiscalización superior	146
1.7.2. Las entidades de fiscalización superior	149
Conclusiones	153
 CAPÍTULO IV FACTORES, SUCESOS, CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA CRISIS DE 2008	157
Introducción	157
1.1 La globalización y la rendición de cuentas	158
1.2 Rendición de Cuentas Vertical	162
1.3 El monitoreo internacional del presupuesto	167
1.3.1 El antecedente: la crisis financiera del 2007	169
1.3.2 Un tsunami financiero y económico	171
1.3.3 La quiebra de los bancos más grandes del mundo	174
1.3.3.1. Los más grandes de la crisis	176
1.4. Globalización económica y rediseño de los sistemas nacionales de cuentas públicas	178
1.4.1 La crisis financiera se traslada a la economía real	180
1.4.2 Continúa el desplome del PIB y la explosión del desempleo	183
1.4.3 Riesgo de corridas contra bancos en países desarrollados	186
1.5. Corrupción, inversión y desempeño	189
1.5.1 Principales conceptos de Corrupción	191
1.5.2 El origen de la corrupción y su combate	194
1.5.3 Enfocando el lado de la oferta de corrupción	196
1.6 El papel del BM y la OCDE	199
1.6.1. Progreso en la reforma estructural desde 2013	202
1.6.2. Nuevas prioridades de reformas	205
1.6.3. Reformas estructurales a favor del crecimiento y distribución de ingresos	207
1.6.4. Tendencias de reformas desde 2005	209
Conclusiones	211

CAPÍTULO V LÍMITES Y ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA Y EL MODELO DE GOBIERNO DE RESULTADOS. CASO ALEMANIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	217
Introducción	217
1. Límites y alcances de la transparencia y el modelo de gobierno de resultado. Caso Alemania y Estados Unidos	218
1.1. El contexto de la fiscalización: teoría y práctica en dos países	220
1.2. La fiscalización en Alemania	222
1.2.1. Una revisión al Tribunal Federal de Cuentas de Alemania	223
1.2.2. Facultades y control del Tribunal Federal de Cuentas	226
1.2.3. El presidente y el personal del TFC	230
1.2.4. Cooperación institucional del Tribunal Federal de Cuentas	231
1.3. La fiscalización en los Estados Unidos de América	233
1.3.1. Una revisión a la Oficina de Auditoría del gobierno de los Estados Unidos de América (US GAO)	235
1.3.2. El personal y el director general de la GAO	239
1.3.3. Historia de la Agencia	241
1.3.4. Supervisión, visión y previsión	244
1.3.5. Mediciones de rendimiento de la GAO	246
1.4. Comparación de principios, marcos e instituciones y prácticas de fiscalización	250
Conclusiones	255
CAPÍTULO VI LECCIONES Y EXPERIENCIAS	259
1. Lecciones y experiencias para un entorno de gestión pública crecientemente compleja	259
CONCLUSIONES GENERALES ESPAÑOL	263
CONCLUSIONES GENERALES INGLÉS	267
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	271

INDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. NGP en Nueva Zelanda	49
Tabla N° 2. NGP en Australia	51
Tabla N° 3. NGP en Reino Unido	53
Tabla N° 4. Formas de participación ciudadana en el PGP	62
Tabla N° 5. Tipología de los sistemas electorales de D. Nohlen.	76
Tabla N° 6. Características de las entidades de fiscalización superior	151
Tabla N° 7. Gobiernos sub-nacionales en países federales de la OCDE	152
Tabla N° 8. Gobiernos sub-nacionales en países unitarios de la OCDE	152
Tabla N° 9. Fiscalización en Alemania y EEUU: Semejanza y diferencias	254

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Políticas de Gestión Pública	65
Cuadro N° 2. Tipologías del Estado fiscal de M. Leroy	72
Cuadro N° 3. Matriz de Necesidades de M. Max-Neef	87
Cuadro N° 4. Características de Policy Communities e Issue Networks	135

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Mercado de Valores Mundiales 1932 – 2012	181
Gráfico N° 2. PIB promedio 1990 – 2009	185
Gráfico N° 3. Desempleo promedio 1990 – 2009	186
Gráfico N° 4. Propagación de la crisis sistémica de 2008	188

LISTADO DE ABREVIATURAS

BCE	Banco Central Europeo
BM	Banco Mundial
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
EFS	Entidades de Fiscalización Superior
FEMA	Agencia Federal de Medio Ambiente de los Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GAO	Government Accountability Office
GBR	Gestión Basada en Resultados
GPR	Gestión por Resultados
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
NGP	Nueva Gestión Pública
NPM	New Public Management
NSP	Nuevo Servicio Público
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
ORA	Oficina Regional de Auditoría de Alemania
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PSM	Principles of Scientific Management
TFC	Tribunal Federal de Cuentas de Alemania
TQM	Total Quality Management
UE	Unión Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para la Ayuda al Desarrollo

RESUMEN EN ESPAÑOL
LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA DEL PRESUPUESTO Y
LA CONSTRUCCIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.
ESTUDIO COMPARATIVO DE DOS SISTEMAS
COMPLEJOS: ALEMANIA- ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (2000-2010)

La gerencia pública moderna está sustentada en un conjunto de criterios técnicos regidos por las premisas de calidad, eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas. Es un proceso evolutivo resultante de la integración de métodos de la economía privada, de las escuelas de administración y de los principios de la ciencia política en el manejo de los asuntos públicos.

La crisis más reciente de 2008, débilmente superada y con una economía global ralentizada, evidenció grietas profundas en la coordinación de los agentes e instituciones reguladoras del sector financiero, y con esto, una discrecionalidad en las actuaciones de los funcionarios públicos que le componen, o bien, de los actores políticos electos que coordinan todo el sistema.

La burocracia como agente visible de la entelequia que desde la academia se denomina Estado ha sido blanco de las directrices de reformas en la administración del Estado que se han venido produciendo en el último cuarto del siglo XX inspiradas por la lógica de gestión de la economía privada en los países anglosajones.

En las próximas líneas se dará cuenta de este proceso, de la evolución de las reformas y su imbricación entre actores, procesos y sistemas, donde la conducta ética y responsable en entornos democráticos son cada vez más una condición indispensable de la actuación de los ciudadanos, los políticos y los funcionarios en la administración de los asuntos públicos.

En las últimas décadas se han intensificado las políticas destinadas a incrementar el control y la racionalidad de la Gestión Pública. Estas políticas están condicionadas por aportaciones de la Nueva Gestión Pública y de las políticas públicas, en un contexto de astringencia económica de los ingresos públicos, por un lado y, por otro, por la demanda ciudadana de mayor eficiencia técnica por parte del sector público, además de un mayor

control democrático, aspectos en los cuales han coincidido los modelos de evaluación del desempeño público, permitiendo interpretar la evolución de la fiscalización, de un objeto estrictamente financiero a otro de medición del impacto del gasto público en los indicadores más relevantes de la sociedad.

A pesar de ello, existen datos y análisis, que señalan que la fiscalización no ha incidido de manera visible en la disminución de las deficiencias administrativas y la corrupción en algunos contextos, por lo que se plantea la necesidad de examinar dos niveles, uno es su proceso de institucionalización al interior de la administración pública y, por otro lado, el diseño y operación externa de la fiscalización, para interpretar sus límites y capacidades en un contexto en el que repasamos las consideraciones técnicas, para entrar en la evaluación del contexto político dentro y fuera de la administración, que constituye la aportación de actores de las políticas públicas.

La presente investigación de tesis doctoral busca generar un aporte importante sobre las condiciones, contexto o factores determinantes para el éxito de la fiscalización como herramienta de control y racionalidad de la Gestión Pública. La tesis busca interpretar con objetividad y científicidad las determinantes administrativas, sociológicas y políticas que determinan su papel en la articulación de los procesos de planeación, asignación de los recursos públicos y control de la gestión pública, entendiendo que va más allá de una mera técnica contable o económica.

El estudio igualmente pretende generar reflexión y debate académico sobre el conocimiento existente acerca del tema y confrontar las teorías disponibles mediante un análisis comparativo seleccionando dos sistemas específicos, que serán el Tribunal de Cuentas de Alemania y la Oficina de Auditoría del Gobierno de Estados Unidos de América.

Mediante una vasta revisión de la literatura que se presenta en los primeros cuatro capítulos de la tesis da evidencia de que este trabajo se ha construido sobre cimientos teóricos sólidos, revisa las aportaciones más significativas en los temas de evaluación de la gestión pública y la fiscalización. Para ello, analiza dichos aportes yendo de lo general (concepciones teóricas) a lo particular (los estudios en caso de Estados Unidos y Alemania).

Al mismo tiempo, este proceso permitió identificar un hueco en la literatura especializada de manera eficiente, y justificar adecuadamente de qué manera este trabajo contribuye a llenar dicho vacío.

Este trabajo aporta una síntesis de las condiciones, contextos o factores que pueden considerarse determinantes para el éxito de la fiscalización como una herramienta de control y racionalidad de la gestión pública. En particular, identifica y discute los determinantes administrativos, sociológicos y políticos que median el papel de la fiscalización en los procesos de planeación y asignación de recursos públicos.

Posteriormente, en sus diferentes secciones, el texto deja en claro de qué forma los objetivos, hipótesis y preguntas de investigación responden a los huecos encontrados en la literatura. El método propuesto para el análisis (estudios en caso) se implementa con el nivel de detalle preciso para permitir al lector seguir la estructura argumentativa del trabajo. Destaco la utilidad de los diferentes cuadros y tablas utilizados para esquematizar/resumir las comparaciones de diversos elementos teóricos y prácticos a lo largo de la tesis.

La tesis aporta un análisis y discusión inéditos que permitirán avanzar el conocimiento en el campo de gobierno y la administración pública. En particular, destaco los análisis sobre la atomización entre las políticas monetarias en los países estudiados y sus respectivas políticas fiscales; así como las diferentes reacciones, en términos de políticas de consolidación fiscal y resguardo económico, de Alemania y Estados Unidos ante un entorno de crisis.

Ahora bien el objeto de estudio se basa en conocer los alcances y limitaciones de la fiscalización del presupuesto, como una política pública esencial para actualizar la comprensión en torno a las prácticas administrativas del Estado, en el proceso de adecuación que vive en el siglo XXI.

En estos tiempos de crisis presupuestal se pide mayor control democrático y eficiencia técnica, esto ha afectado la evaluación del desempeño público, conflicto que determina su orientación, sus contenidos, sus resultados y determina un fenómeno más complejo para el análisis académico y la misma instrumentalización administrativa.

Con las ideas que hemos venido manejando: La fiscalización forma parte del conjunto de estrategias para racionalizar y reorientar la gestión pública, por lo cual se ha

extendido su uso en los diversos ámbitos administrativos. Sin embargo, es posible inferir que el complejo contexto de la administración pública la ha limitado y mediatizado, a la vez que se le ha dado un uso legitimador por parte del poder público, resultando en un bajo efecto en su objeto final declarado, que es disminuir el gasto público y mejorar el impacto del mismo en los principales problemas de la sociedad.

Estas políticas están condicionadas por aportaciones de la Nueva Gestión Pública y de las políticas públicas, en un contexto de astringencia económica de los ingresos públicos, por un lado y, por otro, por la demanda ciudadana de mayor eficiencia técnica por parte del sector público, además de un mayor control democrático, ¿Qué factores políticos y administrativos condicionan la esencia técnica de la fiscalización y la evaluación de desempeño y qué papel cumple?

La estructura de la presente investigación reúne los textos más actualizados de las materias de gestión pública y fiscalización, que son los ejes disciplinarios que utiliza. Asimismo, se centra en el análisis, de lo general a lo particular de las aportaciones más significativas en el tema de evaluación de desempeño y de fiscalización, que constituyen, hoy por hoy, los elementos teóricos y prácticos que están modificando la gestión pública a nivel internacional.

Por otra parte, como en los casos de análisis, aborda dos realidades, la del sistema alemán y el sistema estadounidense, que son referentes mundiales para definir las pautas de la profesionalización y actualización de los sistemas de control y evaluación en las administraciones públicas. Considero, asimismo, que aborda un tema que arroja elementos nuevos al análisis del estado contemporáneo y de las características más destacadas de la gestión pública, por lo que es una investigación que plantea elementos cognitivos destacados, al tiempo que plantea nuevos escenarios para el desarrollo de investigaciones en los campos de la economía, la ciencia política y la administración pública, que sean emprendidos por otros investigadores e instituciones, particularmente en el contexto iberoamericano.

SUMMARY
PUBLIC OVERSIGHT OF THE BUDGET AND CONSTRUCTION OF
ACCOUNTABILITY.
COMPARATIVE STUDY OF TWO COMPLEX SYSTEMS:
GERMANY - UNITED STATES OF AMERICA (2000-2010)

The modern public management is based on a set of technical criteria governed by the premises of quality, efficiency and effectiveness in the execution of public policies. It is an evolutionary process resulting from the integration of methods of the private economy, management schools and the principles of the political science in the management of public affairs.

The most recent crisis of 2008, of which the after set is still visible with a global economy slowed, showed deep cracks in the coordination of the agents and institutions regulating the financial sector, and with this, the discretionary actions of public officials that constitutes it, or of the elected political actors that coordinate the entire system.

The bureaucracy as a visible agent of the entelechy that in the academy is called “State” has been the target of the guidelines for the reforms of the administration of the State that have been occurring in the last quarter of the twentieth century inspired by the management logic of the private economy in the Anglo-Saxon countries.

In the following lines this process will be addressed, the evolution of the reforms and the connection between workers performing the duties and the higher supervision, processes and systems, where the ethical and responsible conduct in democratic environments are increasingly an indispensable condition of the action of the citizens, politicians and officials in the administration of public affairs.

In the last decades policies intended to increase the control and the rationality of Governance have been intensified. These policies are conditioned by contributions of the New Public Management and public policies, in a context of economic stringency of public revenues, on the one hand and on the other by the citizen demand of greater technical efficiency from the public sector, in addition to greater democratic control, aspects which have coincided models for assessment in public performance, allowing to

interpret the evolution of the public oversight of a strictly financial object to another of measuring the impact of public spending on the most relevant indicators of the society.

In spite of this, there are data and analysis, which indicate that the public oversight has not played a visible role in the decrease of administrative shortcomings and corruption in some contexts, it is stated the need to examine two levels, one is the institutionalisation process within the public administration and, on the other hand, the external design and operation of the public oversight, to interpret its limits and capabilities in a context in which we reviewed the technical considerations, to enter in the assessment of the political context within and outside of the administration, which constitutes the contribution of actors of the public policies.

This thesis research aims to generate an important contribution on the conditions, context or determining factors for the success of the public oversight as a tool of control and rationality of Governancy, and to interpret with objectivity and the scientific nature of the administrative, sociological and political components that determine its role in the joint planning processes, allocation of public resources and control of the public management, understanding that it goes beyond a mere accounting or economic technique.

The study also aims to generate reflection and academic debate on the existing knowledge on the subject and confront the theories available through a comparative analysis by selecting two specific systems, which will be the German Federal Court of Audit (Bundesrechnungshof) and the U.S. Government Accountability Office (GAO).

The extensive review of the literature that is presented in the first four chapters of the thesis gives evidence that this work has been built on solid theoretical foundations, reviews the most significant contributions in the evaluation issues of governance and public oversight. To do this, it analyzes these contributions going from the general (theoretical conceptions) to the particular (the studies in the case of the United States and Germany).

At the same time, this process allowed to efficiently identify a gap in the specialized literature, and adequately justify how this work contributes to fill this void.

This work provides a synthesis of conditions and contexts, or factors, which may be considered to be crucial for the success of the audit as a tool of public oversight and rationality of Governance. In particular, identifies and discusses the administrative, sociological and political determinants that mediate the role of the public oversight in the processes of planning and allocation of public resources.

Subsequently, in its different sections, the text makes clear how the objectives, assumptions and research questions respond to the gaps found in the literature. The method proposed for the analysis (case study) is implemented with the necessary level of detail to enable the reader to follow the argumentative structure of the work. I highlight the usefulness of the various charts and tables used to outline/summarize the comparisons of various theoretical and practical elements along the thesis.

The thesis provides an analysis and discussion that will advance the unpublished knowledge in the field of government and public administration. In particular, I would like to emphasise the analysis on the atomisation between monetary policies in the countries studied and their respective fiscal policies; as well as the differing reactions of Germany and the United States in the presence of an environmental crisis in terms of policies of fiscal consolidation and economic safeguarding.

The object of study is based on understanding the scope and limitations of the public oversight of the budget, as a public policy essential to update the understanding around the administrative practices of the State in the process of alignment that it goes through during the twenty-first century.

In these times of budget crisis, greater democratic control and technical efficiency are requested; which has affected the public performance assessment, conflict that defines its orientation, its contents, and its results and settles a more complex phenomenon for the academic analysis and the same administrative instrumentation.

With the ideas that we have been managing: the public oversight is part of a set of strategies to streamline and reorient the Governance, so its use has spread in the various administrative fields. However, it is possible to infer that the complex context of the public administration has limited and taken control of it , while it has been given a

legitimate use by the public power, resulting in a low effect on its final object declared, which is to reduce public spending and improve its impact on the major problems of society.

These policies are conditioned by contributions of the New Public Management and public policies, in a context of economic stringency of public revenues on the one hand, and on the other by the citizen demand of greater technical efficiency on the part of the public sector, in addition to greater democratic control, what political and administrative factors condition the essence technique of the public oversight and evaluation of performance and what role does it play?

The structure of the present investigation meets the most up-to-date texts of substances of public management and public oversight, which are the disciplinary axis it uses. It also focuses on the analysis, from the general to the particular of the most significant contributions on the subject of performance evaluation and audit, which are today, the theoretical and practical elements that are modifying the governance at the international level.

Moreover, as case analysis addresses two realities, the German system and the U.S. system, which are global benchmarks to define patterns of professionalisation and updating of monitoring and evaluation systems in public administrations. It can also be said that it addresses a subject that sheds new elements to the analysis of contemporary state and the salient features of public management, so it is an investigation that raises prominent cognitive elements, while suggesting new scenarios for the development of research in the fields of economics, political science and public administration, to be undertaken by other researchers and institutions, particularly in the Latin American context.

INTRODUCCIÓN GENERAL

La política pública actual está regida por principios rectores del accionar de sus ejecutores, se sustenta en la articulación de la democracia, las demandas sociales y la probidad, transparencia y responsabilidad en el manejo de la administración pública. Las reformas que se han suscitado en ésta última han sido fruto de un proceso evolutivo resultante de la integración de métodos de la economía privada, de las escuelas de administración y de los principios de la ciencia política en el manejo de los asuntos públicos.

La visibilidad del Estado moderno, por medio de la llamada burocracia ha sido objeto de un amplio abanico de reformas procedimentales y organizacionales, tendientes a mejorar su eficiencia y eficacia, inspiradas por los patrones regidos en la gestión privada de la economía y acentuada en marcos sociales de crisis, recesiones y ajustes.

La discrecionalidad de los funcionarios públicos en la adopción de medidas tras la gran recesión de 2008, colocó de manifiesto las debilidades de coordinación entre agencias de un mismo Estado, siendo que la desregulación del sector financiero y la ausencia de coordinación política previa estimularon el estallido de la crisis, primero en los Estados Unidos, y luego en el resto del globo.

Sin embargo, los procesos de reforma de la administración pública se han venido realizando desde principios del siglo XX de la mano de las principales técnicas de ingeniería industrial y economía aplicada, aunque sin el impulso político necesario. Años después encontrará finalmente la mano de Thatcher en Reino Unido primero y seguido de Reagan en los Estados Unidos en el último cuarto del siglo XX.

Como se podrá observar en los dos primeros capítulos de esta investigación, lo anterior se trata de una evolución histórica, nutrida de las demandas sociales, las emergencias administrativas y la lógica académica imperante. Un proceso nacido y materializado en democracias estables, especialmente, bajo los esquemas de resolución de los países anglosajones, y que, al probar su parcial éxito ha sido puesto en recomendación por parte de instituciones multilaterales como la OCDE, el FMI o el BM, entre otros.

Este proceso ha llevado sin embargo un camino paralelo de evolución histórico – jurídico, haciendo del marco regulatorio un espacio propicio para avanzar en procesos amplios de fiscalización y rendición de cuentas que puedan satisfacer dos demandas en paralelo, por un lado, promover la participación ciudadana, y por el otro, velar por la transparencia de las finanzas públicas, es a esto que se avoca el capítulo III y IV de la investigación.

La tarea de fiscalización engloba un conjunto de mecanismos jurídicos, dispositivos normativos y reglamentos funcionales que hacen posible – o procuran – que la rendición de cuentas sea un recurso tangible para el fortalecimiento del sistema democrático en general, y para la acción del Estado en particular.

El lector encontrará en el capítulo cinco, el papel desarrollado por las funciones supervisoras, contraloras y fiscales del gasto público, su rol en el sistema federal, la conformación de sus entidades y la naturaleza autonómica de sus competencias ha sido fundamental para ello. Tanto el Tribunal de Cuentas de Alemania como la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos han liderado procesos de revisión de sus políticas y han sido objeto de revisión por parte de organismos independientes que han avalado sus funciones y competencias, no sin antes producirse un proceso de evolución jurídica e institucional que las hacen estandarte de la fortaleza que sus respectivas economías e instituciones públicas lucen de cara a la situación enfrentada por el sistema financiero y económico internacional actual.

Especial interés en la rendición de cuentas, entendida como la obligación de reportar, explicar o justificar la actuación de un funcionario en la administración del Estado, de cara a la ciudadanía y por medio de los procedimientos y trámites que el estado de derecho permite en los sistemas democráticos. Término originario de los llamados padres fundadores de los Estados Unidos y su preocupación por crear un sistema federal débil que limita los poderes del Estado y balanceara la concentración entre ellos, al mejor estilo del espíritu de Montesquieu y Locke, lo que quedó plasmado ampliamente en la aún vigente constitución federal de ese país desde 1786.

Con la evolución jurídica, política y social de más de dos siglos, este proceso es ampliamente recogido en el cuerpo jurídico de la mayoría de los países, ello bajo formas

diferentes, pero todas tendientes a colocar límites al propio poder político, reducir la discrecionalidad de la administración del Estado y combatir el acusado debate sobre el déficit democrático de instituciones públicas dirigidas por funcionarios no electos.

El desarrollo normativo, las preocupaciones referidas a la transparencia y la responsabilidad y sus consecuencias para el entorno de sistemas federales concentra la atención de esta parte de la investigación, especialmente, se hace un énfasis especial en cómo se producen las relaciones intergubernamentales en sistemas federales de cara al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, la transparencia y la eficacia de éstas.

Este avance ha estado presente en las recomendaciones de las llamadas mejores prácticas que instituciones como la OCDE ofrecen a sus países para desarrollar políticas públicas garantistas de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la transparencia pública, acompañada de fuertes argumentos y tesis de la academia de la ciencia política y la administración sobre la materia.

Ideas, tesis y recomendaciones que se pusieron bajo presión al estallar la crisis de 2008, como consecuencia de la manifiesta política de desregulación del sector financiero de los Estados Unidos y la inobservancia de las agencias reguladoras sobre los productos e ingeniería que los actores del sector implementaron para vulnerar el sistema.

La metamorfosis institucional de los agentes supervisores de su economía; la coordinación cooperativa entre agencias reguladoras de política fiscal, la política monetaria y oficinas especializadas en fraudes y gestión del riesgo fueron un conjunto de medidas implementadas por el gobierno federal de los Estados Unidos para hacerle frente a una cooperación nacional (doméstica) que se explayó a nivel global una vez constatada la crisis sistémica en que derivó tal proceso a partir de 2009. Todo ello se analizará en clave comparada con lo sucedido en Alemania en la última parte de la investigación.

En este país europeo, la respuesta inicial se dio a través de un fortalecimiento de sus políticas de austeridad y transparencia en las finanzas públicas que tuvieran peso suficiente para rescatar las instituciones del sistema financiero alemán sin hacer peligrar la fortaleza ni la institucionalidad del sistema público; políticas impulsadas al resto de sus

socios de la zona euro – y emuladas en su mayoría por éstos –, con resultados deficientes y desiguales una vez pasada la crisis inicial, evidenciando las fortalezas de Alemania con respecto a sus socios y vecinos europeos.

La respuesta coordinada del sistema federal de los Estados Unidos y la fortaleza institucional de Alemania serán objeto de análisis comparado en términos de su política fiscal en la última parte de la investigación, siendo que las oficinas de rendición de cuentas y sus roles en cada uno de los sistemas federales, así como, la conformación de sus entidades y la naturaleza autonómica de sus competencias ha sido fundamental para dicha respuesta coordinada.

Tanto el Tribunal de Cuentas de Alemania como la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos han liderado procesos de revisión de sus políticas y han sido objeto de revisión por parte de organismos independientes que han avalado sus funciones y competencias, no sin antes producirse un proceso de evolución jurídico e institucional que le hacen estandarte de la fortaleza que sus respectiva economía e instituciones públicas lucen de cara a la situación enfrentada por el sistema financiero y económico internacional actual y que se puede apreciar en las semejanzas y diferencias asentadas.

En las últimas décadas se han intensificado las políticas destinadas a incrementar el control y la racionalidad de la Gestión Pública. Estas políticas están condicionadas por aportaciones de la Nueva Gestión Pública y de las políticas públicas, en un contexto de astringencia económica de los ingresos públicos, por un lado y, por otro, por la demanda ciudadana de mayor eficiencia técnica por parte del sector público, además de un mayor control democrático, aspectos en los cuales han coincidido los modelos de evaluación del desempeño público, permitiendo interpretar la evolución de la fiscalización, de un objeto estrictamente financiero a otro de medición del impacto del gasto público en los indicadores más relevantes de la sociedad.

A pesar de ello, existen datos y análisis, que señalan que la fiscalización no ha incidido de manera visible en la disminución de las deficiencias administrativas y la corrupción en algunos contextos, por lo que se plantea la necesidad de examinar dos niveles, uno es su proceso de institucionalización al interior de la administración pública

y, por otro lado, el diseño y operación externa de la fiscalización, para interpretar sus límites y capacidades en un contexto en el que repasamos las consideraciones técnicas, para entrar en la evaluación del contexto político dentro y fuera de la administración, que constituye la aportación de actores de las políticas públicas.

La presente investigación de tesis doctoral busca generar un aporte importante sobre las condiciones, contexto o factores determinantes para el éxito de la fiscalización como herramienta de control y racionalidad de la Gestión Pública. La tesis busca interpretar con objetividad y científicidad las determinantes administrativas, sociológicas y políticas que determinan su papel en la articulación de los procesos de planeación, asignación de los recursos públicos y control de la gestión pública, entendiendo que va más allá de una mera técnica contable o económica.

Queremos dejar explicitado que no se trata de una evaluación del proyecto, sino más bien en este trabajo en particular, se recurrió a lo que se denomina “estudios en caso”, los cuales, a diferencia de los estudios de caso -que implican abordar un caso como una totalidad y de manera exhaustiva- se orientan a identificar en uno, o en varios, cómo operan distintos aspectos estructurales y/o coyunturales (Yurén, 2005). Según Bertely (2000), en un estudio en caso no se pretende generalizar la particularidad, sino particularizar la generalidad (por ejemplo la escalabilidad del proyecto; el impacto en políticas públicas; las alianzas público-privado, etc.)

El estudio igualmente pretende generar reflexión y debate académico sobre el conocimiento existente acerca del tema y confrontar las teorías disponibles mediante un análisis comparativo seleccionando dos sistemas específicos, que serán el Tribunal de Cuentas de Alemania y la Oficina de Auditoría del Gobierno de Estados Unidos de América.

1. Objeto de estudio

Conocer los alcances y limitaciones de la fiscalización del presupuesto, como una política pública esencial para actualizar la comprensión en torno a las prácticas administrativas del Estado, en el proceso de adecuación que vive el siglo XXI.

En estos tiempos de crisis presupuestal se pide mayor control democrático y eficiencia técnica, esto ha afectado la evaluación del desempeño público, conflicto que determina su orientación, sus contenidos, sus resultados y determina un fenómeno más complejo para el análisis académico y la misma instrumentalización administrativa.

2. Hipótesis

Con las ideas que hemos venido manejando: La fiscalización forma parte del conjunto de estrategias para racionalizar y reorientar la gestión pública, por lo cual se ha extendido su uso en los diversos ámbitos administrativos. Sin embargo, es posible inferir que el complejo contexto de la administración pública la ha limitado y mediatizado, a la vez que se le ha dado un uso legitimador por parte del poder público, resultando en un bajo efecto en su objeto final declarado, que es disminuir el gasto público y mejorar el impacto del mismo en los principales problemas de la sociedad.

Estas políticas están condicionadas por aportaciones de la Nueva Gestión Pública y de las políticas públicas, en un contexto de astringencia económica de los ingresos públicos, por un lado y, por otro, por la demanda ciudadana de mayor eficiencia técnica por parte del sector público, además de un mayor control democrático,

3. Pregunta de investigación:

¿Qué factores políticos y administrativos condicionan la esencia técnica de la fiscalización y la evaluación de desempeño y qué papel cumple?

4. Estado del arte

La estructura de la presente investigación reúne los textos más actualizados de las materias de gestión pública y fiscalización, que son los ejes disciplinarios que utiliza. Asimismo, se centra en el análisis, de lo general a lo particular de las aportaciones más significativas en el tema de evaluación de desempeño y de fiscalización, que constituyen, hoy por hoy, los elementos teóricos y prácticos que están modificando la gestión pública a nivel internacional.

Por otra parte, como casos de análisis, aborda dos realidades, la del sistema alemán y el sistema estadounidense, que son referentes mundiales para definir las pautas de la profesionalización y actualización de los sistemas de control y evaluación en las administraciones públicas. Considero, asimismo, que aborda un tema que arroja elementos nuevos al análisis del estado contemporáneo y de las características más destacadas de la gestión pública, por lo que es una investigación que plantea elementos cognitivos destacados, al tiempo que plantea nuevos escenarios para el desarrollo de investigaciones en los campos de la economía, la ciencia política y la administración pública, que sean emprendidos por otros investigadores e instituciones, particularmente en el contexto iberoamericano.

CAPÍTULO I EL NUEVO PARADIGMA PÚBLICO

Introducción

La gerencia pública moderna está sustentada en un conjunto de criterios técnicos regidos por las premisas de calidad, eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas. Es un proceso evolutivo resultante de la integración de métodos de la economía privada, de las escuelas de administración y de los principios de la ciencia política en el manejo de los asuntos públicos.

La crisis más reciente de 2008, débilmente superada y con una economía global ralentizada, evidenció grietas profundas en la coordinación de los agentes e instituciones reguladoras del sector financiero, y con esto, una discrecionalidad en las actuaciones de los funcionarios públicos que le componen, o bien, de los actores políticos electos que coordinan todo el sistema.

La burocracia como agente visible de la entelequia que desde la academia se denomina Estado ha sido blanco de las directrices de reformas en la administración del Estado que se han venido produciendo en el último cuarto del siglo XX inspiradas por la lógica de gestión de la economía privada en los países anglosajones.

En las próximas líneas de este primer capítulo se dará cuenta de este proceso, de la evolución de las reformas y su imbricación entre actores, procesos y sistemas, donde la conducta ética y responsable en entornos democráticos son cada vez más una condición indispensable de la actuación de los ciudadanos, los políticos y los funcionarios en la administración de los asuntos públicos.

1 El nuevo paradigma público: racionalización y calidad de la gestión pública

La burocracia es la cara visible del Estado. Es el conjunto de técnicas y procedimientos para la ejecución de las políticas públicas y las regulaciones oficiales entre los ciudadanos que cohabitan una comunidad.

Max Weber apreciaba en la burocracia su precisión, su disciplina, la asumía como una fuente legítima de autoridad y una clásica forma de organización del Estado; aunque advertía de las condiciones necesarias para su adopción y el contexto externo para su aplicación.

El politólogo alemán afirmaba que sólo en algunos Estados de Oriente Medio, Asia y algunos países europeos estaban las condiciones y contexto para una burocracia moderna, que requería de una estructura política estable y una administración pública regida por una jerarquía vertical y una distribución de funciones. A este respecto señala: *“Cuanto más grande sea el Estado, y cuanto más sea o devenga una gran potencia, más necesariamente estará en ese caso [presente la burocracia]”* (Weber, 1972, p.40)

Precisa sin embargo decir que el propio autor escribía en 1922 sobre las diferencias entre la necesaria burocracia en la administración de la actividad pública y la creciente burocratización que podía bloquear la eficiencia y eficacia que justificaba su propia existencia, a lo que indicaba las claras diferencias entre el sector privado y sus principios gerenciales en el manejo de los recursos humanos, sus objetivos y su flexibilidad de adaptación a entornos menos estables o a condicionamientos más restrictivos por adolecer del poder – real o subjetivo – y el sector público, que podía hacer uso de símbolos, historia y sentimientos colectivos, así como de la coacción.

En la caracterización de la burocracia el sociólogo francés Alain Touraine dice:

“Llamo burocracia a un sistema de organización donde los estatutos y los roles, los derechos y los deberes, las condiciones de acceso a un puesto, los controles y las sanciones, están definidos por la situación en una línea jerárquica, y por lo tanto por una cierta delegación de autoridad. Estas dos características presuponen una tercera: que las decisiones fundamentales no son tomadas en el interior de la organización burocrática, que no es más que un sistema de transmisión y de ejecución”. (2001, p.40)

Esta burocracia tiene como principio fundamental la homogenización de dichos procesos, cuyo fin está en hacer objetivos, neutrales y expeditos los fines de sus acciones; para asegurarse esto, requiere de la meritocracia y experiencia de quienes son los encargados de ejecutarla: los funcionarios públicos.

Los funcionarios públicos¹ son los servidores del Estado que cumplen las tareas y actividades conforme los requerimientos y procedimientos previstos; su proceso de selección, el desempeño de labores y la transparencia en el manejo del dinero público es lo que conforma la actual gestión de la administración pública.

Ahora bien, la clásica administración pública y su burocracia tenían como objeto al Estado, siendo una mera correa de transmisión en un proceso técnico que invisibilizaba a importantes sectores de la sociedad distintos a éste, y particularmente a los propios funcionarios, a los burócratas. Cuando es el Estado el que se convierte en un fin en sí mismo, y no un medio para garantizar una serie de condicionamientos a la sociedad que sirve, la burocracia tiende a volverse corrupta e ineficiente porque adolece de los mecanismos de control – institucional y ciudadano – que le demandan en sociedades abiertas y democráticas.

Por su parte, desde la lógica empresarial, surge la llamada gestión de calidad, técnica administrativa de evaluación y control del proceso y consecución de fines por medio de la máxima eficiencia y con los menores costes.

La introducción de la gestión de calidad en la esfera pública represento un cambio extraordinario en la dimensión de la burocracia: se dejaba de administrar los recursos para la sociedad y se pasaba a gestionar los recursos de la sociedad, es decir, se cambiaba la idea de individuo como administrado por la idea de individuo como cliente. Era una transformación revolucionaria en la administración pública.

En 1911 Frederick Taylor² publica en Estados Unidos su *The Principles of Scientific Management*, una guía que será en los siguientes dos décadas libro de cabecera de los principales administradores de empresas e irá permeando a la burocracia para su adaptación en la administración del Estado. Resultaba un trabajo pionero de lo que más

¹ Definidos en el *Handbook Public Employees* (1995) de Northeast Alabama Community College como “cualquier persona empleada por el gobierno en sus diferentes niveles, en el Estado, el condado o el municipio; así como, por las agencias e institutos dependientes de éste...” (p.1)

² Frederick Taylor (1856 – 1915) fue un economista e ingeniero norteamericano, que desde 1878 inicia sus estudios sobre la organización científica del trabajo y los principios de administración más eficiente para su gestión. En 1903 publica su primera obra “*Shop Management*” que relacionaba las variables tiempo, experiencia y dinero en torno a la producción industrial, el sector estratégico de la economía más importante de ese momento.

tarde sería la llamada Escuela de Taylor, principios de la moderna Administración pública.

Persiguiendo los más altos estándares de calidad en el producto de la empresa, Taylor señaló que el principal objetivo de la administración – la gerencia – debía ser asegurar el máximo desarrollo, entrenamiento y satisfacción de sus trabajadores. Dos factores le persiguieron, tiempo y técnica, ambos factores indica eran esenciales para mejorar la productividad y la calidad del trabajo, y con ello el rendimiento del propio trabajador.

Los principios de la administración científica (PSM)³ propuestos por Frederick Taylor fueron:

- ✓ Reorganización del trabajo conforme el método científico: Tomando como valores el tiempo, los recursos, la logística y el personal, se debía remplazar los métodos ineficientes para evitar la simulación y tardanza en las tareas de los trabajadores. Ello debía hacerlo la administración de la empresa.
- ✓ Selectividad y formación del trabajador: gestionar profesionalmente la selección del personal conforme las necesidades y objetivos de la empresa; posterior a su selección, iniciar y ejecutar un programa de entrenamiento sobre las técnicas, procedimientos y mejoras de la empresa al trabajador.
- ✓ Cooperación entre administradores y trabajadores: Acercar los intereses tanto del personal directivo como del personal operario cuyo objetivo es mejorar la productividad y evitar la simulación de trabajo. Para ello se propuso una remuneración por eficiencia y producto, estableciendo mecanismos de competencia al interior de la organización entre trabajadores; una revisión del sistema de jerarquías tendientes a la horizontalidad y la especificación de tareas entre distintas áreas y jefes de grupos.
- ✓ División del trabajo: Los gerentes se responsabilizan de la planificación y diseño, de la gestión y administración de programas y proyectos, es decir se ocupan del trabajo mental. Los operarios sólo se encargan del trabajo manual, de la ejecución de las tareas y de las funciones asignadas. El objetivo está en buscar una mayor

³ Acrónimo en inglés de *Principles of Scientific Management*.

eficiencia a través de la división acentuada del trabajo. (*National Humanities Center*, 2005)

La principal tarea de la administración pública debía ser garantizar la máxima prosperidad al empleador (Taylor, 1911), aunado a una máxima prosperidad para cada empleado. Bajo esta premisa la meta más importante tanto para el empleado como para la administración debería ser la formación científica y el conocimiento técnico de cada individuo en el negocio, para que pudiera realizar un trabajo de la más alta calidad haciendo uso de las habilidades y destrezas individuales.

El ingeniero y estadístico americano William Deming (1900 - 1993)⁴, propone una revisión a los trabajos de Taylor a partir de los mismos postulados de la administración científica pero inspirado por la gestión de calidad. Observa Deming que la formación científica, aunque necesaria, resultaba incompleta para la emergencia de una economía que se transformaba rápidamente; por lo que una gerencia que controlara todos los procesos de calidad, productividad y eficiencia resultaba necesaria para asumir las reformas empresariales requeridas.

La *Total Quality Management* (TQM) fue una estrategia de administración orientada a crear conciencia de calidad en todos los procesos organizacionales, más que una técnica, estaba inspirada como una filosofía de vida y una conducta individual,⁵ creada por Deming con el apoyo de su colega Joseph Duran.

De acuerdo a la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (2015), las estrategias de la TQM se caracterizaron por lo siguiente:

- ✓ Excelencia en los procesos administrativos y operativos.

⁴ Profesor de Yale, Wyoming y G. Washington, fue parte del equipo estrategia del despegue económico de Japón post II Guerra Mundial. Su obra más famosa *Los Catorce Puntos y las Siete Enfermedades de la Gerencia* recoge algunos de sus postulados y revisiones de su trayectoria académica. En 1993, tras su muerte, se creó el *The Deming Institute*, que trata de expandir sus ideas sobre el liberalismo y la calidad gerencial.

⁵ Su impacto está en Japón, quien asumirá totalmente los postulados de la TQM, y rápidamente transformará su destruida industria después de la segunda guerra mundial. Será Japón en los 60's – 70's quien sea ejemplo a seguir de su tejido empresarial, iniciado en los trabajos de W. Deming de 1944.

- ✓ Creación de una cultura por la innovación continua en todos los aspectos del negocio.
- ✓ Compresión de que las mejoras en la calidad del producto son más atractivas que las potenciales ganancias sobre el mismo.
- ✓ Un relacionamiento intenso entre clientes y proveedores.
- ✓ Una participación activa e integral de todo el personal de la empresa.
- ✓ Orientación del mercado hacia prácticas organizacionales.

Junto con la TQM como reformulación de los postulados tayloristas, y los aportes del físico Walter Shewart (1891 – 1967) sobre el control estadístico en la ciencia⁶, el profesor Deming va a desarrollar el Círculo PDCA, el resultado académico de la escuela de Taylor, la propuesta de la TQM y los trabajos sobre correcciones estadísticas de la ciencia de Shewart. El enfoque metodológico de Deming será estudiado muy de cerca para comprender las mejoras en la gestión y la productividad que sus escritos formulaban. El Círculo PDCA (*Plan Do Check Act*)⁷ se fundamentaba en:

- ✓ PLAN – Identificación, Recopilación y análisis de los datos del proceso a mejorar; establecimiento de los objetivos y definición de los procedimientos para su ejecución.
 - ✓ DO – Ejecución del Plan en función de los objetivos y documentación del total de las pautas efectuadas durante todo el proceso.
 - ✓ CHECK - Revisión exhaustiva del conjunto de datos recopilados, haciendo análisis comparado con los valores iniciales y en relación a los objetivos perseguidos; observar la presunta mejora y documentar en las conclusiones.
 - ✓ ACT – Modificación y/o reforma de los procedimientos iniciales como resultado de las conclusiones, siempre siguiendo la consecución de los objetivos iniciales.
- (Moen y Norman)

⁶ Físico, estadístico e ingeniero, conocido como el precursor del control estadístico de la calidad, su obra Método estadístico desde el punto de vista del control de calidad (1939) será el resultado de su trabajo en la empresa privada y sus implicaciones al campo académico bajo dos premisas: a) la información no tiene significado fuera de su contexto, y b) dicha información también contiene lo que denominó señal y ruido. Afirmaba que para extraer la información se debía aislar ambos elementos.

⁷ También conocido como Círculo Deming, fue una estrategia de mejora continua basada en la reformulación de las ideas previas de Walter Shewart.

El foco de atención en la gestión empresarial empieza a girar en torno a la satisfacción del cliente por medio de la calidad del producto o bien transable. Es el resultado de una sumatoria a los principios científicos de Frederick Taylor a principios del siglo XX – calidad entendida por ausencia de defectos – y la evolución académica de más de 50 años, con especial atención en los trabajos de (Deming, Shewart, Von Mises y Niskanen), quienes desarrollaran una comprensión de la calidad entendida como un marco conductual de la filosofía empresarial. Es asociar la definición de la calidad con el prestigio, honor y seguridad de la empresa, ya no con el producto sino con su destinatario, una nueva relación entre organización empresarial en sí misma, sus trabajadores y las relaciones de transparencia y probidad entre proveedores, productores y consumidores.

La British Quality Foundation (BQF)⁸, afirmó en 1989 que la gestión de calidad centraba su atención en la eficacia máxima y el liderazgo comercial de las empresas, es decir, otorgaba una nueva filosofía a la relación empresa/cliente, una simbiosis entre las necesidades de los consumidores y las metas de la organización. Para que ello fuese posible, la BQF apostaba por un sistema que tendiese a la estandarización de las mejores prácticas, mediante la minimización de errores y el completo funcionamiento de todos los procedimientos, ello como resultado del impacto del (TQM) por medio del cual se asistía a una renovación en la administración empresarial.

Las reformas del Estado, su redimensión espacial y estratégica recibirá los mayores impactos del avance de este proceso: las reformas en Reino Unido bajo los gobiernos de Thatcher (1979 – 1990) bajo la esfera liberal hizo que agencia y diversos sectores públicos pasasen a manos privadas, ya fuese por venta, concesión o algunas fórmulas mixtas. Su objetivo estuvo en maximizar beneficios y reducir costos, en el marco reducido del Estado como garante del entorno.

A su tiempo, lo que se dio en llamar el Consenso de Washington de 1989 -bajo la política de Ronald Reagan- sería la versión americana del proceso de liberalización

⁸ La *British Quality Foundation* (BQF), es una organización independiente que apoya a diversas empresas y organismos públicos y privados de Reino Unido en las mejores prácticas a través de su *EFQM Levels of Excellence*, un programa que certifica altos niveles de organización empresarial, y que lidera en Europa.

económica y política de privatizaciones que emprendería EEUU y su oferta al mundo a través de instituciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Se ponía en marcha el cumulo de conocimiento académico y experticia técnica en la reingeniería gubernamental. Se pasaba a reformular la administración pública como un factor clave en la transparencia y democratización del propio Estado en sociedades democráticas que exigían cada vez mayor probidad en el manejo de los asuntos públicos.

Actualmente, la gestión pública es comprendida como la administración eficiente y eficaz de los recursos públicos a través de la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos proveyendo servicios de mayor calidad, menor coste y de elegibilidad, encofrada de forma institucional por marcos regulatorios que posibiliten no sólo la transparencia de sus procesos, sino que permitan la participación ciudadana.

La caracterización de la gestión pública tiene su centro de atención en la calidad de los servicios, por lo que de acuerdo con Frans Leeuw (1996), está indisolublemente enlazada con la economía, la eficiencia y la eficacia de la estructura gubernamental, no ya en las normas y estamento procedimental del estilo weberiano; sino con el enfoque gerencial de satisfacción del cliente-consumidor que es el propio ciudadano.

Desde esta perspectiva, la gestión pública tiene como vector principal el conjunto de objetivos y/o la misión delegada para hacer realidad un determinado fin por parte del Estado. Es una orientación que proviene de la esfera empresarial, que tanto por sus características como por su composición le envuelven en una historia reciente de los indicadores, procedimientos y homogenización de las normas que dentro de la empresa privada y las escuelas de economía han identificado para maximizar beneficios y reducir costos por medio de la calidad, la eficiencia y la eficacia.

Es la racionalización de los recursos públicos – tanto en los programas como en el capital humano – por medio de la aplicación de los principios gerenciales en la ejecución de las políticas del Estado como servidor del ciudadano-cliente, que demanda calidad en los servicios ofertados, probidad en la administración de dichos recursos y transparencia en la selectividad de los actores e intereses involucrados en su disposición.

1.1 Las bases económicas del comportamiento burocrático

El estudio de la burocracia desde la perspectiva económica se nutre de un conjunto de modelos y axiomas teóricos del campo de la administración, la ingeniería y de la propia economía. Su desarrollo histórico ha estado, sin embargo, en el campo de la sociología, siendo Max Weber su más destacado exponente y al mismo tiempo causante de una revisión a sus postulados por diversos discípulos de las ciencias económicas.

“La estructura burocrática implica la concentración de los recursos materiales de administración en manos del jefe. Esta concentración se produce, por ejemplo, de modo conocido y típico, en el desarrollo de las grandes empresas capitalistas, las cuales adquieren sus características esenciales en ese proceso. En las organizaciones públicas ocurre un proceso análogo”. (Weber, 1972, p.66)

Junto al politólogo alemán en el inicio de la teoría económica de la burocracia destaca las aportaciones del economista austríaco Ludwig Von Mises⁹, quien en su obra *Bureaucracy* (1944), señala que los funcionarios públicos son los encargados de producir bienes y servicios cuyo valor no está signado por el mercado; por el contrario, los burócratas operan con escasos recursos, pero con opacidad. Afirma que estas “indeseables características” de la burocracia sólo pueden ser reducidas conforme se minimiza el tamaño de los gobiernos, dado que el ciudadano no tiene el control de sus transacciones.

Es comprender el comportamiento del burócrata como consumidor, no como un agente aislado, neutral y mecanizado en la instrumentalización de una determinada tarea o función pública. Por lo que desde la elección racional no sólo se espera la maximización de beneficios para el ente al que trabaja – el Estado – sino que estima como conveniente la maximización de beneficios con los escasos recursos que tiene.

Este burócrata-cliente-consumidor que observa en los procedimientos y trámites técnicos de su quehacer diario una oportunidad para mejorar su calidad (de poder, de

⁹ Ludwig Heinrich Edler von Mises (1881 – 1973), economista, filósofo e historiador judío nacido en Austria y exiliado en New York, Estados Unidos. Fuerte exponente del liberalismo económico y autor de numerosas obras, cofundador de la llamada Escuela de Viena, una escuela de pensamiento económico que desde la perspectiva del individualismo metodológico hace uso de los factores de utilidad marginal, tiempo y productividad en lo que denomino praxeología. Junto con su colega Eugen von Böhm-Bawerk, la escuela se constituyó desde el liberalismo como un fuerte oponente a las corrientes del keynesianismo, el socialismo, entre otros.

prestigio, de dinero) sin necesidad de invertir en ningún bien ni arriesgar capital. Desde esta perspectiva, el burócrata está constantemente presionado a tomar ventaja de su entorno, siguiendo el patrón de consumidor que propugna la lógica liberal, sólo que en este ámbito no existe la presión del mercado ni está sometido a constreñimientos de tipo social como pueden identificar la ciencia política o la sociología (cooperación, colectividad, ética, otros).

A este respecto se desarrollará la conocida teoría burocrática de William Niskanen¹⁰, publicada en 1971 *Bureaucracy and Representative Government*, fue la primera obra de modelos de elección racional en el ámbito de la burocracia. En su premisa fundamental sobre la burocracia, Niskanen, parte de la hipótesis de que los funcionarios (los burócratas) actúan guiados por el objeto de maximizar su presupuesto, bajo relaciones de complicidad compartida por lo que denomina “comunidad de intereses” cuya pirámide jerárquica hace del director de la oficina pública un líder – agente (Niskanen, 1968).

El profesor y economista americano será padre de la llamada Teoría de la Elección Pública, la cual postula que las deficiencias del bienestar de la sociedad se deriva de los llamados “fallos del gobierno” y no del mercado, conforme las evidencia científicas ratifican: el comportamiento de los agentes políticos y funcionarios burócratas no es diferente al de otros actores económicos, que mediante la maximización del presupuesto hacen cumplir sus propios intereses, dejando como segunda opción la satisfacción del bienestar social.

Al neutralizar Niskanen la presunta actuación del burócrata por el bien común, le iguala a la esfera empresarial, por lo que las deficiencias son asumidas en los términos gerenciales – evaluación del desempeño, ajuste de presupuestos, objetivos de los proyectos – y las funciones de este trabajador van a estar sujetas a los constreñimientos y flexibilidad que aporta la lógica empresarial: meritocracia, competencia y eficiencia.

¹⁰ William Arthur Niskanen (1933 – 2011), economista americano, autor del programa económico del gobierno del presidente Ronald Reagan (1981 – 1989), exponente del liberalismo, cofundador de la teoría de la elección pública y defensor del libre mercado y la competencia.

1.1.1. ¿Cómo cambian estos marcos institucionalizados de acción?

El desarrollo académico y la práctica efectiva de la teoría burocrática está ceñida por la simbiosis entre la organización institucional, el pensamiento administrativo y los indicadores de rendimiento. La idea base está en el principio de racionalidad y control como los atributos de la estructura organizacional, modelo que influirá de forma tangencial en la organización de la propia gestión pública.

El punto de partida para la comprensión de los cambios que se producen en la institucionalidad por la burocracia está en la diferencia entre ser comprendida como un instrumento o como una propia institución o agencia del Estado.

El comportamiento de los aparatos burocráticos ha sido centro de atención por parte de numerosas escuelas y centros especializados, buscando las mejores prácticas que maximicen los estándares de calidad y minimicen los costos asociados a ello. El esquema conductual del aparato burocrático está imbuido por su naturaleza normativista y la manera de la estructuración de los recursos asignados (financieros, logísticos, humanos), tanto de forma cualitativa como de forma cuantitativa, lo que se traduce en una ralentización de su productividad y una tendencia a la jerarquización vertical clásica. El resultado directo (como ya se ha descrito), es la afectación en la calidad y cantidad del producto final.

La gestión pública moderna tiene su base en los modelos económicos y de elección pública (*public choice*) cuyos principales precursores en el campo de la ciencia de la administración son Kenneth Arrow, Anthony Downs, J. Buchanan y Gordon Tullock¹¹; por el lado del institucionalismo y la ciencia política se encuentran Max Webber, John Meyer, Douglas North¹², James March, entre otros; los cuales han llevado el avance y la interdisciplinariedad académica, la experticia gerencial y la legitimidad política para su desarrollo actual. En la mayoría de las tesis de estos autores, se exaltan dos ideas comunes: a) los individuos toman decisiones y b) los individuos intentan

¹¹ James Buchanan y Gordon Tullock serán considerados los principales arquitectos de este enfoque con su obra "*The Calculus of Consent*" publicado en 1962.

¹² Douglas North ganó el Premio Nobel de Economía en 1993.

maximizar su bienestar de cara a los incentivos y restricciones. Operan en entornos con escasa información y su comportamiento es racionalista.

Circunscrita a la comunidad política, clásicamente entendida como el Estado, el aparato burocrático tiende por su propia naturaleza a la institucionalización de sus normas y procedimientos, es decir, a ser un fin en sí mismo. Es el elemento tangible entre la comunidad y el Estado bajo el imperio de la ley. Es el eslabón entre un conjunto de normas y compromisos entre los tomadores de decisión – los líderes políticos – y los afectados por éstas, los ciudadanos, juzgan como necesaria, aunque no necesariamente bienvenida.

En palabras de Johan Olsen *“forma parte de un compromiso de largo plazo que la sociedad tiene con un Rechtsstaat y con la racionalidad del procedimiento para enfrentar conflictos y diferencias en relación con el poder”*. (2005, p.2)

El resultado tangible de la acción institucional de los trabajadores públicos se expresa en lo que algunos académicos llaman la productividad burocrática¹³, entendida en la simbiosis eficiencia–efectividad que expresan Warren Ilchman y Norman Uphoff en sus publicaciones¹⁴, en estrecha asociación con el logro de los objetivos que justifican su propia existencia, todo ello bajo los condicionamientos externos de carácter idiosincrásicos e históricos de la sociedad y la comunidad política.

Bajo esta lógica, la figura del burócrata tiene una doble condición, es tanto empleado como empleador, al ser éste parte de la ciudadanía a la que sirve (Benson,

¹³ Oscar Oszlak (2006) dice que “la productividad burocrática puede definirse como la capacidad de la burocracia para generar valor público” (p.8). Parafraseando a Moore (1998) señala que el éxito en el sector público está atado a la realización de actividades estatales generadoras de valor para el público, tanto en el corto como en largo plazo. Para ello indica que puede darse de dos formas, una, por el incremento de la eficiencia, eficacia o imparcialidad en los objetivos en un momento dado, o dos, puede implicar la introducción de nuevos programas que respondan a las nuevas aspiraciones políticas o a la redefinición de la misión organizacional. La generación de valor público será más alta si es mayor el grado de alineamiento y congruencia entre la función de objetivos (o combinación de metas) deseables y la función de producción técnicamente requerida.

¹⁴ Especial relevancia en materia de economía, administración y finanzas en la esfera pública es *The Political Economy of Change* (1997), donde ambos autores exponen las debilidades de la burocracia, pero también, los marcos limitados que encierran algunas premisas de la lógica empresarial para comprender la acción pública del Estado.

1995), por lo que esta peculiaridad tangible de la posición que ocupa le hace benefactor más directo del presunto bienestar que persigue la acción del gobierno.

En estos marcos institucionales de acción, su experticia técnica y continuidad administrativa pueden ser una influencia positiva para la estructura organizacional. El neo institucionalismo y el paradigma constructivista en las ciencias sociales son fundamentales para su comprensión. A este respecto de March y Olsen (1989) señalan:

“Las normas tienden a incrementar la eficiencia y la capacidad de acción. Ellas hacen posible la coordinación de muchas actividades simultáneas de manera tal que permiten que esas actividades sean mutuamente consistentes y reducen así la incertidumbre [...] ellas dan cuerpo a los roles colectivos e individuales, a las identidades, derechos, obligaciones, intereses, valores, perspectivas del mundo y su memoria; de esa manera, focalizan la atención, proporcionan estándares de evaluación, fijan las prioridades, dan forma a las percepciones y delimitan recursos”. (1989, p.7)

Desde esta perspectiva, las normas y regulación de la vida pública no sólo es necesarias sino positivas. A March y Olsen (1989) se unirán Evans y Rauch (1999), Knill (1999), Christensen y Laegrid (2004) entre otros para explicar los límites del mercado para la comprensión integral de la burocracia y su acción en la esfera pública.

Dependiendo de la historia y constitución de determinados territorios y unidades políticas las burocracias serán más o menos “autónomas” o “instrumentales” (Knill, 1999), lo que ejercerá diferentes marcos de libertad de acción respecto al gobierno y los líderes políticos. El poder de aplicación de la norma es otro instrumento de poder de la burocracia conforme la discrecionalidad e interpretación para su ejecución (Kaufman, 1984); por lo que la linealidad discursiva sobre la corrupción y despotismo dentro de la burocracia de los académicos de la administración y la economía va a ser revisada a la luz del accionar institucional de los funcionarios.

La efectividad de las normas cambia significativamente no sólo por contenido y fundamentación, sino por la justificación social de su implementación. Las normas varían en términos de precisión, obligatoriedad y límites en el marco del estado de derecho, pero el valor subjetivo anclado en los procesos de socialización ocupará un importante lugar

en los tomadores de decisión política. La eficacia y eficiencia de una norma y su transparente ejecución burocrática es parte fundamental, pero no completa de los marcos institucionales de acción. La participación ciudadana y los factores externos juegan un rol cada vez más importante en ello.

1.1.2. NGP¹⁵: fuentes de una reconfiguración en la Administración Pública

La evolución científica, académica, gerencial y política del conjunto de argumentos, técnicas y procedimientos para la mejora en la administración pública emergerá a finales del siglo XX como el resultado de las reformas del Estado, la democratización institucional y la revalorización política de las categorías epistemológicas que sustentan la gestión de los recursos públicos y la burocracia profesional.

Y es justo sobre ésta última, la que requiere de un cuidadoso abordaje entre lo que en su mayoría se entiende como una ciencia de la administración pública y la emergencia de un nuevo paradigma para acercarse a sus relaciones causales y abordajes, la (NGP).

“Debe quedar claro, que el management es una orientación de un objeto de estudio mayor y del cual comparte su origen: la Administración Pública. Otro problema lo constituye la irrupción de ese paradigma autodenominado New Public Management (Nueva Gestión Pública), que es una reminiscencia añeja que incorpora las técnicas privadas a la administración pública, pero ahora se realiza mediante la vía de la economía neoclásica”. (Sánchez, 2001, p.77)

Desde esta perspectiva la discusión – como en otras ciencias y objetos de estudio – es un camino en constante construcción, que se desarrolla de forma paralela con el avance tecnológico y su puesta en práctica, y con la argumentación teórica de los principales exponentes de la disciplina en formación gerencial, empresarial y económico. *“La administración pública elabora reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgica; mientras que el nuevo manejo público [la NGP] ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad.”* (Vicher, 2007, p.165)

¹⁵ Nueva Gestión Pública del inglés *New Public Management*, NPM.

El dinamismo emprendido en la construcción de ese corpus teórico de la administración, independientemente de las razones y justificaciones de su proceder, ha permeado y flexibilizado al propio objeto de estudio, por lo que la NGP es comprendida como un avance en esa heterogeneidad de la ciencia de la administración.

La crisis del Estado de bienestar (escuela keynesiana) y la llamada ola neoliberal (Thatcher y Reagan) de fines del siglo XX encauzarán las críticas contra la ineficiencia de la burocracia como mecanismo para agilizar la dinámica en ella haciendo uso de las nuevas tecnologías y de la mercadotecnia de las ciencias políticas modernas: se parte de una nueva administración pública donde el liderazgo individual ejerce presión para la constitución de una red eficiente de agencias públicas, donde los partidos políticos, las instituciones y el poder legislativo son participantes activos de esta transformación.

La NGP por tanto tiene como norte, no sólo la eficacia, calidad y eficiencia de la clásica administración, sino que su premisa reside en constituirse como un modelo a seguir; y a partir de allí, en la constitución de redes activas de participación ciudadana. La NGP trata de convertir a la administración pública en un ejemplo de transparencia, no como el resultado de la experticia técnica de sus funcionarios, sino como una ética conductual de su ejercicio.

1.2. La propuesta teórica y directiva de la NGP

Christopher Hood¹⁶ y Michael Jackson¹⁷ (1991) son considerados los precursores del enfoque teórico de la NGP; junto con Peter Aucoin¹⁸ (1990), sus trabajos representan la síntesis de la NGP. Varios autores sostienen sin embargo que la NGP, no

¹⁶ Christopher Crooper Hood, (1947 -), británico, profesor de la Universidad de Oxford, se especializó en el análisis de gobierno, políticas públicas y reformas del Estado. Entre sus obras más destacadas están: *The Limits of Administration* (1976), *The Tools of Government* (1983) y *The Art of State* (1998), entre otras.

¹⁷ PhD. Michael Jackson, profesor emérito de la Universidad de Sidney, Australia, ha dedicado su investigación a la economía política, la administración pública y la ciencia política. Destacan sus obras sobre Jean Jacques Rousseau, Carl Smith y Georg Hegel.

¹⁸ Peter Aucoin (1943 – 2011), politólogo y profesor canadiense de la Universidad de Dalhousie, dedicó su carrera a la administración pública y las políticas de gobernanza. Fue asesor del Gobierno de Canadá para la reforma del Estado, y participó en administraciones locales en comisiones de reforma electoral, entre otros.

es nueva sino es el resultado del avance en las ciencias administrativas (Gruening, 2001); por lo que lo que se podría delimitar en la NPG es un conjunto de características específicas tomadas de la academia, la política y la burocracia.

Las propuestas del neo taylorismo, la llamada teoría de la agencia y los datos empíricos sustraídos las reformas de la administración pública en Nueva Zelanda, Australia y el propio Reino Unido son parte de este compendio que se suscribe bajo la lógica de la nueva gestión pública.

Hood y Jackson sostienen claramente que la NPG no debe ser considerada una teoría, sino como una filosofía administrativa comúnmente aceptada. En su obra *Administrative Argument* (1991)¹⁹ sustenta que la emergencia de la llamada NPG debe ser considerada como una doctrina, un tipo ideal de conducta en la esfera administrativa. Enfatizan que en tanto filosofía como argumento, la NPG toma referencias del cameralismo alemán del siglo XVIII, el utilitarismo británico del siglo XIX y el progresivismo americano del siglo XX (Barcelay, 2000).

Establecen que la NPG está a medio camino entre la teoría y la política, de allí la dificultad para ser considerada como tal; y los riesgos asociados a su aceptación académica ante la ausencia de datos duros. La NPG surge como resultado de los cambios en el aparato burocrático de tres países, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, en la década de los ochenta. Identifican siete variables que consideran esenciales sobre esta doctrina:

- ✓ El uso del término de administración pública
- ✓ La aplicación intensiva de la tecnología como clave en la eficacia y eficiencia.
- ✓ La división entre planificación y ejecución de políticas públicas.
- ✓ La austeridad como principio financiero del Estado.
- ✓ Evitar la aplicación de procesos complejos de forma directa por el Estado.
- ✓ La jerarquía vertical continuada de la clásica administración pública.

¹⁹ Publicada por Darmouth en Reino Unido (1991) y por Brookfield en Estados Unidos (1992), es una obra que explica el surgimiento de la NPG en cuatro fases y que arguye que el estudio de casos comparados ha tendido a la internacionalización de las mismas normas de comportamiento de la gestión pública, lo que propició a organizaciones como la OCDE para proponerlas a sus países miembros.

- ✓ Ausencia de cuestionamientos sobre el entorno social y orden político donde se ejecuta la administración pública. (Barcelay, 2000)

Por otra parte, el profesor canadiense Peter Aucoin argumentó que esta visión plasmada en la denominada NGP provenía en esencia de la clásica teoría de la elección pública en combinación con las premisas de la gerencia empresarial. De acuerdo con su tesis, la nueva gestión pública tiene como principales rasgos característicos:

- ✓ El traspaso creciente del manejo de sectores por parte de la administración pública a la esfera privada de servicios: maximización de la competencia y fractura de mercados monopólicos.
- ✓ Énfasis en la disciplina laboral y en la reducción de costos asociados al manejo de personal. Planificación estratégica y políticas de bienestar.
- ✓ Transparencia en la gestión de desempeño y responsabilidades de los funcionarios públicos.

Aucoin (1995) catedrático de una buena gobernabilidad requiere de un poder ejecutivo (el gobierno) responsable y coherente, explica que hace uso del análisis comparado de políticas públicas para especificar los mejores casos de aplicación de esta doctrina; argumenta que la NGP es el corolario del conocimiento administrativo y la práctica laboral, por lo que la internacionalización de las pautas y su progresiva homogenización serán claves para comprender las reformas que desde la OCDE se propugnaran con mucha fuerza en la década de los noventa. En análisis sobre la Administración post burocrática, el profesor canadiense señala:

En su abordaje sobre Estado, la burocracia y la política explica que el servicio público resulta necesario para mejorar la capacidad de respuesta y de rendimiento de la Administración:

“La receta es hacer que los administradores administren [...] Argumento que se deriva de la elección pública y la teoría de la agencia. Suele apreciarse como un enfoque institucionalista porque asumen que el comportamiento es una consecuencia de las reglas entre la mayoría de individuos en la configuración organizacional y su relación entre sí, con sus consumidores y clientes... Sobre todo, con las normas que requieren ser

revisadas y contienen incentivos y negativos para gestionar la organización". (Aucoin, 1995, p. 278)

Siguiendo el enfoque sistémico, la llamada *Teoría de la Agencia* está precedida por el argumento central de divergencia como punto focal para explicar la delegación en un individuo (el agente) de la ejecución de determinadas tareas contratadas previamente a otro individuo (el principal) por medio de la contratación y prestación de servicios. (Ruiz 1997, García 2007).

La eficiencia/eficacia del principal está directamente relacionada con las acciones que realiza el agente, por lo que la capacidad de recursos preferentes o la ausencia de controles del principal sobre el agente obligan a una relación de dependencia del principal.

En la contextualización en la administración pública, la teoría del agente resulta compleja en la identificación de los actores involucrados y los roles asignados. Mayston (1993)²⁰ señala que la figura del principal puede estar en el electorado (en sistemas democráticos), pero que también pueden estar en los consumidores de los servicios públicos, los ciudadanos, así como de los propios políticos tomadores de decisión en el gobierno. Elector, ciudadano y político como figura de principal donde el agente es el funcionario público. La realidad es que se producen relaciones yuxtapuestas, sistemas híbridos de representación y delegación de autoridad y representatividad.

García Sánchez (2007) explica que estas relaciones son establecidas entre los *"electores, los consumidores de los servicios públicos; y los políticos del gobierno central en el poder. Establecen relaciones de agencia superpuestas entre distintos niveles de la gestión pública, tales como ciudadanos, parlamentarios, gobierno, agencias y empleados públicos"* (p. 41); donde se producen relaciones contractuales en función de la información y la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones en que parte cada uno de los actores. Se establecen relaciones desiguales, asimétricas.

²⁰ David Mayston (1993) *"Principals, Agents and the Economics of Accountability in the New Public Sector"* en Accounting, Auditing & Accountability Journal, vol. 6, núm. 3.

Dos niveles diferenciados, uno por la representatividad/delegación de actividades desde el ciudadano (elector) al representante (político) y del político al gestor (burócrata); y otro por la división/cooperación inter/intra administraciones.

Del elector al gestor, la misión de tareas donde el intercesor es el político se desarrolla en los distintos niveles de gobierno (estatal, regional, municipal): la delegación de responsabilidades se produce a través del voto y queda en el político el cumplimiento del contrato (no escrito) la ejecución de las disposiciones. Es una relación de agencia donde el agente ejerce acciones que implican de forma integral al principal, como al resto de la colectividad, exista o no contrato previo.

Esta primera delegación al político continua en la ejecución del programa electoral (contrato) que se va a ejecutar bajo la lógica institucional: la relación *agente – principal* se hace muy visible dado que escapa al principal el control de la ejecución contractual, otorgándole al agente (gestor) un poder decisivo que tiene relacionamiento directo con el otro principal, el elector. Isabel García dice al respecto que *“La unión de estos dos niveles complica la relación de agencia, pues existen múltiples agentes en la relación ciudadano - administración, con distintas funciones de utilidad cada uno, que pueden ocasionar graves distorsiones en los principios que deben guiar a la administración en su actuación”* (2007, p.42).

La segunda relación en la teoría de la agencia se produce al interior de la administración, es decir, entre las agencias y oficinas de administración del aparato del Estado, entre la Administración central y las *“administraciones periféricas”* como les define Manuel Arenilla Sáenz (1991)²¹.

Los procesos de descentralización y municipalización del poder conllevan la competencia en determinados territorios por mayor autonomía y capacidad decisoria, conjuntamente con la transferencia de recursos financieros para su puesta en acción. Ello

²¹ El autor define a la administración periférica como *“el conjunto de órganos de la Administración central del Estado implantados en el territorio. Aunque la Administración periférica es parte de la Administración central, ésta posee una serie de características que la definen y permiten estudiarla de forma singular; entre éstas, la fundamental: el territorio.”* (1991, p.352) Es una definición delimitada a la realidad de España en el estudio sobre la Constitución de 1978 y su proceso organizacional.

puede producir mejoras en la prestación de tareas, pero también conducir a la fragmentación y la inestabilidad²², a una competencia entre agencias de la administración pública por ser las conductoras de los servicios, relegando al elector como principal, y convirtiendo al agente en la oficina administrativa. (Arenilla, 1991)

Bajo este último supuesto, la clave para su funcionamiento está en las estructuras de control – y transparencia – inter agencias, permitiendo la necesaria cooperación y aupando la competencia por mejores servicios. Sin embargo, la práctica ha señalado que por razones de diferencias políticas, las relación de dominación inter agencias suele reducir los márgenes de negociación cuando quien lidera el poder central está opuesto al resto de administraciones.

Finalmente, este debate y las diversas fuentes y recursos disponible de la llamada NGP provee tanto a los académicos como a los burócratas de dos oportunidades extraordinarias de acuerdo con la profesora de la Universidad de Harvard, Linda Kaboolian, quien en su artículo *The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate* (1998) identifica los aportes, las especificidades y los límites de ésta doctrina.

Afirma la profesora Kaboolian que el primero de estos avances se da en las reformas globales que se han producido en la administración pública a partir de la comprensión clara de los enunciados y principios que recoge la NGP. En segundo término, indica – anclada desde la academia – las oportunidades que ofrece esta doctrina para acercarse o llegar a otras fronteras del conocimiento y pedagogía científicas haciendo uso de otras ciencias, técnicas y datos empíricos. (Kaboolian, 1998)

1.2.1. La directiva de la NGP en el estudio de casos

La NGP ha tenido también su inspiración en las reformas adaptadas en Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido de forma inicial; y seguidas por las producidas en Canadá y los Estados Unidos. En palabras de Diana Vicher,

²² Un ejemplo de ello se produce entre el gobierno provincial de Cataluña y el Gobierno Central en España: el Ejecutivo central paralizó (nov. 2015) la transferencia de recursos económicos – por déficit en el sistema sanitario catalán – ante las cada vez más difíciles relaciones políticas entre los titulares de sus gobiernos; en un marco de difícil traspaso de competencias de poder.

“Se ha considerado que Reino Unido se ubicó como el centro de la reforma y en su periferia lo hicieron naciones como Nueva Zelanda, Estados Unidos y Canadá, y que entre este grupo se percibe una sincronía reformista. De este modo, todo comienza en Reino Unido en 1979 con Margaret Thatcher, en Estados Unidos en 1993 con Al Gore, en 1984 con Brian Mulroney en Canadá, y en 1986 con David Lange en Nueva Zelanda” (2007, p.165).

Todos los casos descritos tienen una herencia cultural común, por lo que las normas y las instituciones que las canalizan tienden a una estandarización más homogénea siguiendo los patrones anglosajones de *“business friendly”*, es decir, la preeminencia de la esfera privada sobre la esfera pública que se ha trasladado tanto a la norma (cuerpo jurídico) como a las convenciones (procedimientos aceptados).

1.2.1.1. Caso Nueva Zelanda

Bajo el gobierno de David Lange (1984 – 1989)²³ se inició un conjunto de reformas estructurales de las políticas públicas neozelandesas. Tomando como sustento la teoría de la elección pública, la transacción de costos, la rendición de cuentas y el sistema de la NGP, las acciones gubernamentales tuvieron como propósitos:

- ✓ *“Preferir al sector privado sobre las organizaciones del sector público, especialmente para funciones comerciales.*
- ✓ *Optar por organizaciones no departamentales sobre departamentos ministeriales, sobre todo para implementación de políticas.*
- ✓ *Preferir organizaciones pequeñas, sobre las grandes.*
- ✓ *Separar la administración directa de las operaciones.*
- ✓ *Separar la recaudación tributaria de las compras públicas.*
- ✓ *Separar las operaciones de la regulación.*
- ✓ *Separar la provisión de revisión y los procesos de auditoría.*

²³ 32º primer ministro de Nueva Zelanda por el Partido Laborista, fue un abogado y político de Auckland, quien ingresa en 1977 al Parlamento y en 1983 gana para liderar al país para un primer término (1984 -1987); reelecto en 1987, la política de austeridad económica y sus consecuencias sociales debilitan su liderazgo, por lo que dos años más tarde renuncia en 1989. David Lange falleció en agosto de 2005.

- ✓ *Preferencia por organizaciones horizontales pequeñas, en detrimentos de instituciones grandes con jerarquías verticales.*
- ✓ *Aspirar a una rendición de cuentas en línea recta.*
- ✓ *Evitar múltiples jefes o directores.*
- ✓ *Descentralizar dondequiera que sea posible”. (Pollitt y Bouckaert citados en Vicher, 2007, p.167).*

La implementación de la reforma en Nueva Zelanda se produjo por la sumatoria de un contexto externo altamente complicado y la emergencia de nuevos factores de poder con la llegada del partido laborista de David Lange al gobierno en 1984.

La crisis del petróleo y el ingreso de Reino Unido a la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) se traducirá en Nueva Zelanda en el deterioro de su agricultura, en el crecimiento exponencial del déficit público y en la emigración acelerada hacia su vecina Australia. Todo ello mientras el Estado anclado en las políticas keynesianas del Estado de Bienestar, tenía desde la Administración central el control de los sectores estratégicos, la economía estaba regulada y se aplicaban fuertes subsidios con el mercado interno como prioridad de crecimiento. (Sánchez, 2001)

El gobierno neozelandés aplicó las reformas en tres etapas, una primera introductoria, donde se examina el rol del Estado en la economía y su preferencia por dejar al sector privado guiar en esta área, en lugar de ser éste quien dirija el proceso como hasta ese momento se había dado. La segunda etapa llegará con la aprobación de la *State-Owned Enterprises Act*, por medio de la cual se establecían controles de calidad y eficiencia a las empresas públicas. Y finalmente, la tercera etapa, en la cual se produjo en la administración el cambio del modelo de gerencia con la aprobación de las leyes de *State Sector Act* (1988) y la *Public Finance Act* (1989). (Arellano, Gil y Macías, 2000).

El caso de estudio en Nueva Zelanda es icónico de los países desarrollados, porque como indican David Osborne²⁴ y Peter Plastrick²⁵ en su obra *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government* (1997):

“la reinvención ha alcanzado el punto máximo de la escala Richter de la política, poniendo del revés las instituciones y programas del gobierno más inamovibles. Ha cambiado los propósitos fundamentales del gobierno, llevándose por delante departamentos enteros y privatizando las dos terceras partes de los activos comerciales del gobierno... dando lugar a una transformación radical del paisaje de los departamentos” (p.120).

Tabla N° 1. NGP en Nueva Zelanda

<i>Nombre</i>	<i>Año</i>	<i>Función/Objetivos</i>
<i>Ley de Empresas Estatales</i>	1986	Identifica responsabilidades, describe procedimientos y define los principios en el manejo de las empresas del Estado. (Operaciones, formación y rendición de cuentas).
<i>Ley del Sector Público</i>	1988	Maximiza los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) de la administración pública. Enlaza los objetivos con la eficiencia, la calidad y la eficacia de los servicios que presta el Estado al ciudadano.
<i>Ley de Finanzas Públicas</i>	1989	Permite la fiscalización del Parlamento en los proyectos públicos de forma más directa (Revisión de deuda, estados financieros, objetivos propuestos, gastos erogados en departamentos y agencias del gobierno).
<i>Ley de Contratos Públicos</i>	1992	Nueva estructura legal y la rendición de cuentas en marcha en toda la administración (Código de conducta de 1990 de los funcionarios públicos).
<i>Ley de Responsabilidad Fiscal</i>	1994	Especificación de los principios y determinación de las responsabilidades de la gerencia fiscal. (Transparencia en la conducta del burócrata a partir de requerimientos de reportes).
<i>Reforma política del Estado</i>	1996	Redimensionamiento del Parlamento y transparencia de funciones, reforma del marco jurídico del sistema electoral. Carta de servicios del sistema público.

Fuentes: Elaboración propia con información de Arellano, 2000; Martín, 2003; y Vicher, 2007.

²⁴ Profesor de la Universidad de Yale, economista graduado con honores de la Universidad de Stanford, ha sido asesor de diferentes gobiernos de los Estados Unidos, ha sido autor (entre otros) de: *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis* (2004); *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government* (2000), *Reinventing Government* (1992), *Laboratories of Democracy* (1988).

²⁵ Peter Plastrick, periodista de formación y empresario de oficio, fundador y CEO en *Innovation Network for Communities* (INC), ha sido autor y co-autor de diversos documentos de trabajo, libros y artículos dedicados a los procesos de enlace entre el sector público y privado.

1.2.1.2. Caso Australia

Siguiendo a la vecina Nueva Zelanda, el proceso de reformas de la administración pública en Australia se iniciará a mediados de los ochenta y terminará una década más tarde, a mediados de los noventa del siglo XX²⁶.

Con las conclusiones del *Informe Reid* de 1983, que señalaba que el coste de la administración pública era tres veces el coste de la administración en empresas privadas en Australia, la gestión pública estaba centrada en los procesos y no en los resultados; y no existía competitividad meritocrática para hacerse con un cargo de funcionario público (Arellano, 2000), el gobierno decide iniciar una reingeniería organizacional de la administración pública australiana.

El objetivo central estuvo puesto entonces “*en promover la flexibilidad financiera e introducir sistemas de gestión por resultados*” (Mascott, 2003, p.53), por lo que una reducción de la plantilla laboral, una simplificación en los procedimientos y una delegación acelerada en la administración privada se pusieron en marcha²⁷.

Dos medidas específicas sentarán las bases de la reforma en Australia: la creación del *Financial Management Improvement Programme (FMIP)* y del *Programme Management and Budgeting (PMB)*, de 1984.

²⁶ Aunque ya en 1976, se señalaba en el *Informe Coombs* la necesidad de reorganizar eficiente al sector público como resultado de los trabajos de la Real Comisión sobre la Administración. Fuente: Collin, H. (2008) “The Coombs report: Bureaucracy, diplomacy and Australian foreign policy” en *Australian International Affairs*, vol. 30, núm. 3, pp. 387 – 413.

²⁷ El programa de reforma administrativa estaba orientado en cuatro áreas: a) Establecimiento de programas por objetivos para cada departamento federal con evaluación por resultados; b) Flexibilidad operativa en presupuesto e implementación de las políticas públicas; c) Desregulación de precios de servicios públicos: competitividad y mercado; y d) Reducción de la burocracia federal. (Mascott, 2003, p. 57)

Tabla N° 2. NGP en Australia

<i>Nombre</i>	<i>Año</i>	<i>Función/Objetivos</i>
<i>Programa de Mejoramiento de la Gestión Financiera (FMIP)</i>	1984	<p>El FMIP está orientado a flexibilizar el proceso de toma de decisiones presupuestarias en los gastos corrientes y la realización de reportes por medio de una base contable; incluyendo acuerdos para calcular la eficiencia, los recursos no empleados y los préstamos a futuro.</p> <p>Es un sistema de gestión con indicadores precisos de fiscalización contable y flexibilidad presupuestaria.</p> <p>Se establece un presupuesto para tres años con revisiones anuales.</p> <p>Los ahorros federales por eficiencia son transferidos al mantenimiento de servicios con menos recursos.</p>
<i>Programa de Gestión y Presupuesto (PMB)</i>	1984	<p>Fundamentado en las propuestas y programa de gobierno, su énfasis está en la aplicación rigurosa del FMIP en torno a la eficacia y eficiencia de las actividades, no necesariamente en los insumos requeridos.</p> <p>Un papel muy importante a la planificación estratégica: tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales presentan proyecciones de gastos a futuro que se van ingresando al presupuesto con vista a tres años. (Flexibilidad y estabilidad).</p> <p>La rendición de cuentas es otro objetivo con el PMB, los reportes anuales están sujetos a los resultados alcanzados según los objetivos propuestos (<i>outcomes</i> y <i>outputs</i>).</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (1997) *Modern Budgeting*, París: CFC

Con esta estructura y cambios producidos en el sistema de gestión, en la última década del siglo XX su énfasis será en los recursos humanos. En 1996 se flexibilizaron las normas por despido en la administración pública, enlazando el rendimiento del trabajador por su evaluación de desempeño, es decir, quienes no cumplieren la meta u objetivo anual preestablecido en su contrato era susceptible de estar fuera de la administración. (Mascott, 2003)

1.2.1.3 Caso Reino Unido

Las fortalezas institucionales de Reino Unido le valieron tener una de las mejores y mayores burocracias profesionales conocidas en el modelo weberiano del Estado-

nación, y la legitimidad consecuente de su administración durante el siglo XIX y XX. A pesar de ello – o justamente por ello -, el *Informe Fulton*²⁸ de 1968 concluyó que la burocracia profesional británica era elitista y excluyente (Andrews, Downe y Guerneros-Meza, 2013), por lo que la necesidad de una mayor democratización sería la baza fundamental para las reformas que poco después llegarían a la Administración Pública.

La llegada de Margaret Thatcher al poder en 1979 se dará al final de una década caracterizada por la crisis del petróleo y el incremento exponencial del costo del modelo del Estado de Bienestar que predominaba desde la segunda guerra mundial, enmarcado en una administración profesional pero costosa y una economía británica sumergida y vigilada por el FMI²⁹. El gobierno conservador tenía el propósito de reducir el tamaño del Estado³⁰, incrementar la calidad y prestación de los servicios y asegurar la meritocracia como fuente del llamado Servicio Civil.

El “interés público” es el objetivo generalizado en la cultura administrativa del Estado británico (Pollit y Bouckaert, 2011), por lo que el fundamento de los funcionarios públicos es anteponer la agenda del Estado sobre los intereses personales, y donde el gobierno central debe rendir cuentas lo máximo posible. Requiere de flexibilidad y pragmatismo, dos elementos que la elitista burocracia existente antes de las reformas rechazaba. (Andrews, Downe y Guarneros, 2013).

La crisis económica inicial y la breve guerra con Argentina por las Islas Malvinas (1982) sentarán las bases para su reelección en 1983 y, a partir de allí, desarrollar el conjunto de reformas que posteriormente se conocerán como neo-liberales. Imbuida en la gestión de calidad de la esfera empresarial, la primera reforma será la Iniciativa para la Administración Financiera, por medio de la cual el gobierno británico descentralizaba el

²⁸ *The Report of The Committee 1966 – 1988* por el Charman: Lord Bulton al Parlamento Británico sobre el Servicio Civil, documento disponible en línea y que en su volumen 1 tiene 176 páginas.

²⁹ En 1976, el Fondo Monetario Internacional (FMI) otorga un crédito a Reino Unido bajo condiciones muy estrictas de aplicación para el gobierno laborista de James Callaghan: el objetivo estaba en controlar la inflación y reducir el déficit público, el resultado, sin embargo, fue un aumento de la deuda externa británica y una drástica reducción del gasto público.

³⁰ “*Hasta el final de la década [1981 – 1990], el Estado iba a desnacionalizar entre otras las compañías British Telecom, British Gas, British Airways, British Aerospace, British Airports Authority y el Grupo Rover, amén del gigante British Petroleum, vendido por etapas desde 1979*” señala Ortiz (2013) en CIDOB: “Triunfal reelección en 1983, el pulso final con los sindicatos y el zarpazo final a la IRA”.

proceso de toma de decisiones en la gestión pública conforme los indicadores disponibles; sin embargo, los cambios radicales se darán con el Programa de Mejoramiento de la Administración Pública, por el que la reingeniería organizacional del Estado se flexibilizaría, reduciría y se evaluaría siguiendo los factores y variables propios del gerencialismo empresarial de la época. (Andrews, Downe y Guarneros-Meza, 2013)

Tabla N° 3. NGP en Reino Unido

<i>Nombre</i>	<i>Año</i>	<i>Función/Objetivos</i>
<i>Financial Mnagement Iniciative (FMI)</i>	1982	Evaluación de resultados en cada departamento de la administración pública. Determinar centros de responsabilidad fiscal en cada departamento. Comunicar el desempeño operacional de las agencias públicas y su relación con los gastos ejecutados.
<i>Improving Management in Government: the Next Steps</i>	1988	Reorganización interna de los departamentos del servicio civil británico: Actividades operacionales delegadas a las agencias ejecutivas de la administración. Compensación por desempeño a los jefes de las agencias ejecutivas: incentivos y bonos de productividad en función de los objetivos alcanzados. Enlazamiento directo entre agencias y Ministros por medio de sistema de comunicaciones.

Fuente: Elaboración propia con información de Arellano, Gil y Macías (2003) y Andrews, Downe y Guarneros-Meza (2013).

1.3. La extensión de la NGP y su adaptación en los sistemas administrativos continentales. Evaluación de los principios y procesos de la fiscalización pública mediante el presupuesto basado en resultado (PBR).

La expansión de las técnicas previstas en la NGP se produjo como resultado de la combinación de diversos factores; por una parte, los descritos anteriormente referidos a la trilogía *calidad – eficiencia – eficacia* anhelada en la burocracia proveniente de la esfera privada; pero, por otra parte, por los retos en materia de asistencia social, seguridad pública y transparencia que la ciudadanía demandaba de sus líderes políticos a cargo del gobierno.

Su internacionalización se produce de la mano de la OCDE, la cual propone la reforma de la administración pública en sus Estados Miembros basados en los principios de la NGP, y para ello, conforme las experiencias de algunos países como los ya descritos, se introducirán herramientas para su aplicación: los indicadores de Gestión Basado en Resultados (GBR) y el Presupuesto Basado en Resultados (PBR). (OCDE, 1999).

Aunque el concepto de Gestión basada en Resultados (Result-based Management – RBM) es relativamente reciente³¹, ya en 1958 Peter Drucker definió la Gestión por Objetivos (Management by Objectives – MBO) en su obra “*The Practice of Management*”, concepto y principios que serán asimilados, reformados y adaptados por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, y más tarde puestos en práctica por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en 1969.

La USAID tomará los principios de la MBO de Peter Drucker y los ampliará hasta obtener el Enfoque de Marco Lógico (Logical Framework Approach). Conocido inicialmente como *Logframe*, constituyó la puesta en práctica de la gerencia basada en resultados, fundamentada en la relación costos – objetivos y como prioridad ante el desperdicio de beneficios y marginalización de variables. El presupuesto público era el objetivo central de la metodología, la constitución por objetivos era la traducción del gasto por proyectos en políticas públicas. USAID dará inicio a una revolución de las herramientas y técnicas presupuestarias³². La GBR y el PBR son herramientas claras de este proceso de evolución técnica de la Administración, circunscrita a la NGP.

La diferencia entre ambos estriba en que la GBR es más amplia y abarca sectores como el manejo de los recursos humanos, la formación y desarrollo de carrera, lo relativo a compras y servicios de contrataciones; el diseño de sistemas de evaluación y control de

³¹ Definida en el III Foro de Alto Nivel del Banco Mundial (Ghana, 2004) como “*una estrategia de gestión centrada en la efectividad del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados*” (p.4)

³² Desde 2008, se desarrolla el Programa Circulo USAID para el Desarrollo, que es una adaptación del programa inicial de marco lógico y se produce desde su centro de aprendizaje en línea para incentivar el conocimiento por la planificación y evaluación de proyectos, enfocados desde la perspectiva de la cooperación internacional y la ayuda oficial al desarrollo. Se puede visitar en: <https://usaidlearninglab.org/learning-guide/program-cycle-learning-guide-beta>

programas; así como, los controles de auditoría y fiscalización, que conforman un conjunto integrado a la Administración. (Barcelay, 2000).

La clave de la llamada Gestión por Resultados (GPR)³³ reside en el financiamiento de los resultados de una determinada política pública, y no solamente en los costos asociados (personal, operaciones y logística) a sus insumos. La GBR tiene puesta la estrategia en la expectativa del ciudadano-cliente, donde las competencias inter-agencias públicas por alcanzar un mejor resultado es recompensado a través del financiamiento del proyecto.

Bajo este juicio, el poder ejecutivo administra orientado a la consecución de determinados resultados previamente pactados (programa electoral, legislativo, otros) y reduce su actividad en el control de los recursos empleados. El actor político gerencia la administración en función de las necesidades del cliente (el ciudadano) y no de la empresa (El Estado).

Sin embargo, si bien el PBR no conforma todo el sistema de la GPR³⁴, sí constituye una parte esencial del mismo. Le otorga validez financiera e informativa a las ideas y proyectos en cuestión. Tiene como uno de sus fines “*generar información que permita a los gobiernos tomar decisiones eficientes y acertadas en materia de gasto*” (Jácome, 2012). De acuerdo con la OCDE,

El presupuesto es el proceso por medio del cual se transforma la información en decisiones. Los requerimientos de agencias descentralizadas o producidas por la

³³ En el *Documento de Debate IDB-DP-200* del Banco Interamericano de Desarrollo, se afirma que “*La gestión para resultados (GpR) es una estrategia sistémica para implementar su teoría y principios. Por su parte los conceptos, principios y requisitos del presupuesto por resultados hacen que éste sea uno de los componentes con mayor fuerza para avanzar hacia la visión-objetivo de la GpR. Para ello, entre otros requisitos, es necesario organizar el presupuesto en resultados y productos a través de los llamados programas presupuestarios que constituyen unidades básicas de asignación de recursos, gerencia, evaluación y control de resultados; definir las funciones de producción y los costos respectivos en base a criterios de eficiencia y rendimiento de los insumos de tal manera que la estimación del presupuesto sea cada vez de mayor calidad*”. (Díaz, 2012, p.4)

³⁴ La elaboración, seguimiento y evaluación de un presupuesto “clásico” está evaluado de acuerdo a los recursos consumidos (gastos empleados); mientras en el presupuesto basado en resultados (PBR), la evaluación vienen dada por la cantidad de bienes y servicios producidos, y los impactos que en la comunidad.

administración central son evaluadas; al mismo tiempo, son emitidas las asignaciones a entidades, proyectos, y al resto de peticionarios. La calidad de estas decisiones depende de los datos disponibles por los tomadores de decisiones, así como de las herramientas de análisis que utilicen para el procesamiento de ésta información. (Schick, 2007, p. 110)

De tal forma que, el PBR es una definición *a priori* de los resultados previstos a través de indicadores de desempeño (Tarschys, 2002). No se trata del bien común o la seguridad, valores intangibles; el PBR requiere la metodología cuantificable de ello. Su método está en la planificación previa, sujeta sí a los programas de gobierno (política) pero traducidas en proyectos y objetivos con indicadores medibles, transables; y, por tanto, verificables, subordinados a la auditoría y control, al resguardo de la probidad y a una exhaustiva fiscalización vertical y horizontal.

La relación lineal objetivos – resultados está presente en todo el ciclo del presupuesto³⁵, cuyo propósito es mejorar la asignación de recursos y la eficiencia ejecutora a través de los indicadores de gestión como marcos de acción de los decisores en la administración pública.

Dado que dichos indicadores se producen en la esfera pública, su relacionamiento con actores, factores y variables externas a los ejecutores del presupuesto es amplia y reduce la aplicación categórica de sus postulados. Como se dijo al inicio de la investigación, los marcos institucionales de acción juegan un rol importante, y junto a la cultura política serán esenciales para la consecución de un (PBR).

Un PBR debe ser el resultado de una amplia y dinámica negociación previa por la asignación de recursos conforme las necesidades de los agentes políticos, las vialidades institucionales para su adjudicación y las demandas sociales en curso (Uña, 2010, p.10) Un PBR debe ser medible, por lo que debe responder a criterios de seguimiento, control y fiscalización permanente.

³⁵ “El ciclo del presupuesto puede servir para mantener a un gobierno limitado” dice Jones y Bartlett en la obra *The Budget Cycle*, donde afirman que el ciclo consta de cuatro fases: 1) Preparación y diseño; 2) Aprobación; 3) Ejecución; y 4) Auditoría y evaluación. (p.53)

El (PBR)³⁶ es el instrumento que permite el relacionamiento entre determinada asignación de fondos públicos a un proyecto y los resultados tangibles sujetos a medición que se obtenga de su aplicación, en palabras de Roger Díaz, *“el PBR debe tener explícitamente un sistema de costos³⁷, que permita a los tomadores de decisión una relación producto/resultado congruente con los objetivos del proyecto”* (2012, p.7).

Dos elementos son fundamentales para un PBR, por una parte, los indicadores de desempeño que permiten la evaluación de los programas; y por la otra, un sistema integrado de información que garantice la eficiencia en la asignación de recursos por los tomadores de decisión. La OCDE enfatiza que dichos indicadores están generados a partir de la evaluación de los servicios públicos que el Estado presta, contrastados por sus impactos, y en relación a los objetivos que persiguen los programas en los presupuestos. (OCDE, 2007)

Como herramienta administrativa, el PBR se diseña y ejecuta siguiendo los patrones convencionales de diseño presupuestario, que incluyen:

- ✓ Política fiscal: Determinante para el desempeño gubernamental, constituye la fase inicial donde se determinan los objetivos del presupuesto. (Se estiman los indicadores macroeconómicos: superávit/déficit, inflación, crecimiento, cuentas corrientes, deuda pública, entre otros.)
- ✓ Asignación de recursos: evaluación y priorización de programas y asignación de recursos financieros; el gobierno los valida legislativamente a través de la publicación de leyes o decretos, en función de cada país. Son los objetivos que se marca el gobierno para el próximo presupuesto.
- ✓ Ejecución del presupuesto: Registro, monitoreo y ejecución efectiva de los fondos asignados en cumplimiento del presupuesto.

³⁶ De acuerdo a Christopher Pollitt (2000), *“el Presupuesto basado en Resultados “es el instrumento para establecer y gestionar altas prioridades estratégicas de gobierno y transformarlas en productos estratégicos que repercutan en las organizaciones y en los propios individuos”* (p. 188).

³⁷ Comprendiendo un sistema de costos como *“un conjunto articulado de principios, conceptos, herramientas y procesos que generan información relevante y oportuna sobre los costos de producción para la toma de decisiones”* de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (2012).

- ✓ Rendición de cuentas: elaboración de informes sobre contabilidad y auditoría del total de los gastos e ingresos del gobierno y el seguimiento al presupuesto. Este proceso normalmente se realiza tanto por el propio gobierno como por auditores externos que certifican o rechazan la veracidad oficial con respecto al manejo de los fondos públicos. (Trujillo, 2015)

Estos lineamientos presupuestarios son tanto una herramienta de tipo administrativo como un proceso de toma de decisiones (Schick, 2007); su puesta en práctica se inició tempranamente en Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido, seguido por Estados Unidos, Canada, Suecia y Finlandia (Vicher, 2007; Arellano, 2000; Andrews, 2003); y su expansión se dio de la mano de la OCDE a fines de la década de los ochenta del siglo XX (Barcelay y Jacobsen, 2009) como una política de buenas prácticas para el resto de sus Estados Miembros.

Las condiciones iniciales de su implementación variaron conforme el país y el contexto, pero el objetivo común estuvo – y está – en maximizar los mecanismos de transparencia en la administración de fondos públicos en marcos de acción institucionalizados por democracias, donde el ciudadano ejerce un rol cada vez más determinante en el diseño, la evaluación y el seguimiento del presupuesto público.

El PBR, como se describe, tiene el propósito de hacer más eficiente el proceso por medio de delimitar los rangos de acción, los límites y la prudencia fiscal del gobierno. Hacer del ciudadano un tomador de decisión de forma indirecta en los procesos de rendición de cuentas que las democracias han establecido como mecanismos de participación de la sociedad civil y grupos de interés en ello.

1. 4. El nuevo servicio público y el ciudadano-cliente

La Nueva Gestión Pública reivindica el rol ciudadano como cliente, y a partir de allí, las exigencias y determinaciones propias de la relación mercado – consumidor en la esfera pública, ya descrito anteriormente. Para que ello sea posible, la lógica de producción en la NGP es la prestación de servicios, de servicios públicos, que al igual del

que paga el servicio de telefonía en una empresa privada, adquiere una serie de derechos en la contratación de algún servicio público contratado.

Los servicios públicos así comprendidos son un catálogo de opciones que tiene el cliente para adquirir un producto elaborado en la administración pública – desde un documento oficial al desarrollo de infraestructuras – por lo que la intermediación está dada por una carta de servicios (Reino Unido, España, Dinamarca) imbuidos en el avance de las reformas originadas en la NGP. Ahora bien, el Nuevo Servicio Público (NSP) avanza en este enfoque y rescata la naturaleza weberiana del bien común y del rol sociológico que desarrolla el funcionario público.

Este nuevo servicio público resulta en la re-categorización del ciudadano como decisor, y no como un mero cliente consumidor; donde la interacción y el diálogo entre ciudadanos y funcionarios públicos (entendidos éstos de forma activa en la facilitación de procesos y no como simples instrumentos de programas preconcebidos) generan y retroalimenta el ejercicio de lo público por parte del funcionario. (Mariñez, 2013)

Lori Brainard y John McNutt (2010) afirman que éste nuevo rol enfatiza la creación de mayores alianzas entre ciudadanos, lo que a su vez genera compromisos estables en democracias. Al respecto afirman:

“Los administradores públicos crean oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, utilizando esas oportunidades para educar, organizar y activar a éstos para promover y participar en la esfera pública en su propia representación. También significa que los administradores públicos se comprometerían con los ciudadanos a colaborar para identificar y definir los problemas, y crear y aplicar sus soluciones. Como parte de esto, las relaciones gobierno-ciudadanos se convertirían en más deliberativas y dialógicas antes que exclusivamente regulativas y basadas en la autoridad”. (p. 841)

El objetivo que este enfoque de Nuevo Servicio Público (NSP) se propone es recuperar la esfera participativa y modeladora como valor sustantivo del servicio público en sistemas democráticos. De acuerdo a Freddy Mariñez, este enfoque se presenta como una alternativa a lo que denomina la *“administración pública tradicional”* (*old public administration*) y frente a la lógica de la NGP (2013).

“Desde la perspectiva teórica, el Nuevo Servicio Público ofrece una importante y viable alternativa a los modelos gerenciales, tanto el convencional como el actualmente dominante. Esta es una alternativa que ha sido construida con base a las investigaciones teóricas e innovaciones prácticas. El resultado es un modelo normativo, comparable con otros modelos. [...] Las decisiones que toman los administradores públicos están marcadas fuertemente por los principios y argumentos en que se basen. Si asumimos que la acción del gobierno es garantizar su propio interés entonces tomaremos un conjunto de medidas. Si por otro lado, asumimos que la responsabilidad del gobierno está en promover la participación ciudadana, el debate y el interés público, entonces nosotros tomaremos un conjunto enteramente diferente de acciones”. (Denhardt y Denhardt, 2000, p.557)

Es por ello que, tras el surgimiento y aplicación de la NGP, diferentes escuelas, centros de pensamiento y empresas tecnológicas avanzan del enfoque inicial hacia la facilitación de procesos y requerimientos por un nuevo servicio público como elemento clave para la adaptación de la burocracia y su cumplimiento gerencial en los marcos institucionales, participativos y dialógicos de una sociedad democrática y abierta en el siglo XXI. Su centro de acción está en el ciudadano, en la recuperación de su rol como participe de la esfera pública, no como mero espectador bajo el rol de cliente – consumidor³⁸ en que se enfocaron las reformas administrativas del Estado a fines del siglo XX.

Mientras el (NSP) se identifica con la cooperación, el trabajo en redes y la colaboración permanente (Román, 2011), la NGP tuvo sus rasgos distintivos en la competitividad, la elección racional y los mercados públicos. El surgimiento por tanto del NSP busca mejorar las falencias del proceso previo en el ámbito de la administración pública, aunque para ello debe trazar una crítica politológica de la interpretación del ciudadano como mero consumidor.³⁹

³⁸ Laura Román (2011) explica que *“el concepto de ciudadano-cliente, híbrido imposible, <contradictio in termini> ha recibido serias críticas desde su consolidación en las Cartas de Servicios y su difusión en los más variados documentos administrativos”* (p.6). Reafirma las críticas que hacen autores como Jon Pierre (1995) que habló de la *“clientización”* de los servicios públicos, o de Francois Dreyfrus (1999) quien señaló que ese rol de ciudadano –cliente era una forma para la despolitización de la esfera pública y el incremento del poder en manos del gobierno.

³⁹ Aberdach y Christensen (2005) señalan que *“cuando uno piensa en los receptores de los servicios públicos como clientes, éstos son esencialmente vistos como individuos que se relacionan con el Estado con base a la satisfacción personal con los servicios recibidos por parte del gobierno.”* (p. 226)

Dentro de esta perspectiva, la Unión Europea (UE) desarrolló el *European Primer on Costumer Satisfaction Management* (EPCSM)⁴⁰ en 2008, cuya premisa está enfocada en la satisfacción del cliente, donde la satisfacción del ciudadano-cliente no sólo sea evaluable en la fase inicial del proceso de la toma de decisiones en políticas públicas, sino que, también pueda ser medido el nivel de satisfacción del ciudadano-cliente en la fase de evaluación final, enmarcado en un involucramiento cada vez mayor del individuo con relación al programa-producto esperado. Se trata de una visión reformada de la NGP coincidente con las críticas del enfoque del NSP. El documento señala:

“Las estrategias de participación y el conocimiento sobre las necesidades son esenciales. Esto implica que las agencias públicas parten de un sistema egocéntrico centrado en la autosatisfacción y provisión de servicios a una organización en redes abierta donde el público puede confiar. Esto ocurre por medio de procesos transparentes de rendición de cuentas, a través de un diálogo democrático que va de lo interno (recursos y procesos) a uno externo (productos y resultados); y desde un ciclo clásico [de políticas públicas] de diseño – decisión – producción – evaluación a una participación activa de los agentes interesados (de forma general) y de los ciudadanos (en tanto consumidores) en particular con cada una de las etapas de este ciclo. Los ciudadanos consumidores se convierten en co- diseñadores, co-decisores, co-productores y co-evaluadores”. (EPCSM, 2008, p.31)

En el NSP el ciudadano se involucra en el proceso. Participa activamente. Es una relación bidireccional entre Estado y sociedad. El ciudadano es cliente-consumidor y al mismo tiempo es creador-protagonista del producto consumido. Es un enfoque que requiere de precondiciones para su fiel funcionamiento: democracias liberales con sociedades civiles organizadas, es decir, su énfasis se produce en la mayoría de países de Europa, los Estados Unidos de América, Australia, Japón y Nueva Zelanda. (Barcelay, 2000).

Ha sido asumido como una misión de la OCDE en sus propuestas, pero la aplicabilidad de tales principios es el resultado de la cultura política, la doctrina gerencial y las condiciones socioeconómicas en donde se producen. A nivel local y municipal se han dado procesos mucho más efectivos por ser instancias de poder íntimamente ligadas

⁴⁰ Trabajo compartido entre European Public Administration Network (EUPAN) y el European Institute of Public Administration (EIPA).

a redes de participación ciudadana sobre temáticas propias de la comunidad que habita el ciudadano.

Las formas de participación por tanto serán el resultado del juego político normativo en que la cultura ciudadana ejerce presión para ejercer controles efectivos en el mismo proceso de toma de decisiones; aunque de la misma forma, la ausencia de actuación ciudadana puede ser comprendida como una forma reactiva (apatía) frente al hecho político y al manejo de la política pública por parte de la autoridad.

Tabla N° 4. Formas de participación ciudadana en PGP

<i>N°</i>	<i>Nombre</i>	<i>Objetivo/función</i>
1	Control	Responsabilidad mediante el control social en el diseño e implementación de las políticas públicas. La responsabilidad puede darse mediante controles procedimentales o a través de todas las formas posibles de información directa o indirecta.
2	Delegación de poder	Participación ciudadana por medio de sus representantes en los órganos de poder (legislativo, asambleario y comunitario).
3	Asociación, redes.	Enfocado en el trabajo en redes, define a la participación ciudadana en determinados fines cónsonos con sus expectativas en grupos comunes privados con actividades lícitas conjuntas.
4	Empoderamiento	Referido a la acción individual del ciudadano en la observación, verificación y evaluación de la acción del Estado u organismo público.
5	Apaciguamiento, Apatía, Indiferencia	Participación reactiva. Cooperación ciudadana en la reducción de un conflicto que genera la insatisfacción final de quien participa por un supuesto objetivo mayor.
6	Opinión, Información, Persuasión.	Formulada a través de una consulta sobre determinada política o programa. Puede tener efectos vinculantes, o no.

Fuente: Ortegón, D. (2008) *Guía sobre gestión y diseño de la política pública*, p. 315.

1.4.1. Políticas de Gestión Pública

Las políticas públicas se constituyen teóricamente a partir de los postulados de la teoría de la elección racional: la optimización de las decisiones y a la evaluación de todos los costos y beneficios que presuma tal decisión en su ejecución. Los individuos bajo este prisma teórico están completamente informados para tomar decisiones con una relación jerárquica del sistema de preferencias como respuestas. “*El tomador de decisiones*

(policy maker) evaluaría todas las posibles alternativas de políticas públicas, y sus consecuencias, y elegiría la opción política que mejor calce con la meta u objetivos establecidos independientemente". (Ortegon, 2008, p.25)

Las críticas de este modelo vienen dadas por la no previsibilidad en los patrones de comportamientos de los *policy maker*, dado que como seres humanos, su razonamiento no está completamente ajustado a justificaciones procedimentales del quehacer público. De la misma manera, la ausencia de información o el costo de su interpretación son factores limitativos de la eficacia del modelo de acuerdo con sus críticos.

Knoepfel, Larrue y Varone dicen a este respecto que "*Acabado el mito de la racionalidad total, nuevas reflexiones encaminaron los esfuerzos para encontrar el modelo o etapa de política que permitiera dar coherencia a todo el proceso mediante la armonización de los elementos considerados como clave*". (citados en Gastélum, 2009, p.497)

Surge a fines de los ochenta del siglo XX el neo-institucionalismo, a partir de un relectura sobre la concepción clásica sobre el Estado, una revisión de los postulados neoclásicos del individualismo metodológico imperante en la NGP; y una crítica a los principios marxistas del funcionamiento de la sociedad. El neoinsittucionalismo se nutrirá del enfoque historicista de origen alemán (Schmoller, Roscher y Knies) y en el institucionalismo proveniente de Estados Unidos (Veblen, Mitchell) para configurarse como un nuevo paradigma desde donde evaluar la relación entre el Estado y la sociedad a partir de las políticas públicas⁴¹. (North, 1993)

Sin embargo, los postulados del enfoque de la elección racional ha sido el eje articulador entre la ciencia política y la economía para la configuración de las políticas públicas y su desarrollo evolutivo como se ha descrito. En el proceso de modelación de

⁴¹ El neoinstitucionalismo se nutre del *Teorema de Coase* sobre los costos de transacción (información, decisión, monitoreo) en que los agentes económicos incurren para la ejecución de una política; estos costos se producen para garantizar lo que denomina *derechos de propiedad*, los cuales otorgan a sus titulares determinadas potestades para actuar conforme los mecanismos posibles en la sociedad. En Azqueta, D. (2002) *Introducción a la economía ambiental*, Madrid: McGrawHill.

políticas sobre la gestión pública es necesario definir un objetivo, los instrumentos y las limitaciones presupuestarias; buscando la maximización de los beneficios, la reducción de costes para la administración y garantizando una solución eficiente sobre el objeto intervenido.

El sistema de preferencias y la información disponible son elementos cruciales en la operacionalización de la gestión de políticas públicas. ¿Por qué se toma un objetivo primero y no otro?, los tomadores de decisión se enfrentan a una serie de incentivos e información para seleccionar alternativas prioritarias de gestión (sean de naturaleza electoral, de servicios sociales o de índole política, entre otros), lo que no siempre obedece a patrones conductuales racionales, siendo los incentivos un asunto prioritario.

Laffont y Martimort (2001) explican que los incentivos son el impulso necesario de toda la política. Estos incentivos son los que induce al proceso de toma de decisiones por parte del agente en políticas públicas. Dependerán tanto de las reglas normadas como de las convenciones institucionalizadas en las organizaciones que se produzcan.

Este proceso de toma de decisiones en materia de políticas de gestión pública no sólo procede de sus actores (con las preferencias, los incentivos dentro de un marco de prioridades), sino que se fragua en instituciones y organizaciones⁴² que poseen una cultura organizacional propia, por lo que la pureza de las acciones de los primeros se deben acoplar – adaptar a los constreñimientos propios de los segundos.

La política de gestión pública -por tanto- es un híbrido a partir de dos modelos base que estructuran su actuación: mientras aplicando las reglas de la NGP para ajustarse – homologarse – al sector privado (reducción de personal, métodos de gestión, calidad eficiencia y remuneraciones), por otro lado reducen las normativas que encajonan su actuación (gestión de jerarquías, procedimientos y estratificación departamental) para hacerla más cónsona con las expectativas ciudadanas. (Hood y Jackson, 1991)

⁴² De acuerdo al profesor y premio Nobel de Economía, Douglas North (1993), las instituciones y las organizaciones son conceptos diferentes. De acuerdo con el autor las instituciones son “*el conjunto de reglas formales e informales a través de las cuales se rige el proceso de interacción humana.*” Es decir, responde a la vida en sociedad del ser humano; las organizaciones por su parte, son el resultado de esta sociedad, son hechos concretos que reflejan un orden social con sus pautas, doctrinas y conductas.

Es por ello que el objetivo de las políticas de gestión pública está en explicar qué se desea hacer, cómo se va hacer y cómo ello sirve a los intereses comunes de la sociedad. Exige la “desburocratización de las administraciones públicas” (García, 2007, p.44), es decir, la simplificación de sus procedimientos internos, la horizontalidad en su creación y la transversalidad creativa en su desarrollo. Algunas acciones en materia de política de gestión pública son:

Cuadro N° 1. Políticas de Gestión Pública

Política	Objetivo	Área o sector	Modelo
Privatización de agencias públicas	Reducción de la burocracia	Estructura organizacional	Teoría de la elección pública
Gestión compartida	Reducción específica en algunas agencias	Modificaciones en el diseño de la organización	
Competencia externa			
Reducción de gastos	Maximización de la eficacia/eficiencia y reducción de costes.	Formulación normativa de patrones de conducta. Nueva cultura	Principios de Taylor.
Reducción de personal			
Participación ciudadana	Democratización de la gestión	Políticas de transparencia verticales y horizontales	Teoría de la agencia
Política comunicacional			

Fuente: Elaboración propia a partir de Barcelay 2000, García 2007, y Gruening 2001.

Conclusiones

La burocracia tiene como objetivo básico la homogenización de procesos y la administración del Estado, actuando de forma neutral y expedita a los fines de sus acciones previamente establecidos; para asegurarse esto, requiere de la meritocracia y de la experiencia de quienes son los encargados de ejecutarla, los funcionarios públicos.

La introducción de la gestión de calidad ante las críticas de ineficiencia, representó un cambio extraordinario en la dimensión de la burocracia: se dejaba de administrar los recursos para la sociedad y se pasaba a gestionar los recursos de la sociedad, es decir, se cambiaba la idea de individuo como administrado por la idea de individuo como cliente. Era una transformación revolucionaria en la administración pública sustentada en la calidad del producto ofertado.

Proveniente de la esfera privada de la economía, la *Total Quality Management* (TQM), fue una estrategia de administración orientada a crear conciencia de calidad en todos los procesos organizacionales, más que una técnica, estaba inspirada como una filosofía de vida y una conducta individual.

Con los procesos de reformas de la administración pública de fines de los ochenta del siglo XX, se ponían en marcha el cumulo de conocimiento académico y experticia técnica en la reingeniería gubernamental. Se pasaba a reformular la administración pública como un factor clave en la transparencia y democratización del propio Estado en sociedades democráticas que exigían cada vez mayor probidad en el manejo de los asuntos públicos.

La caracterización de la gestión pública tiene su centro de atención en la calidad de los servicios, por lo que está enlazada con la economía, la eficiencia y la eficacia de la estructura gubernamental, es decir, con el enfoque gerencial de satisfacción del cliente-consumidor que es el propio ciudadano, y que encarna la nueva gestión pública.

Desde esta nueva perspectiva, la función y administración pública tiene como vector principal el conjunto de objetivos y/o la misión delegada para hacer realidad un conjunto finito de fines por parte del Estado.

Esta gestión pública moderna tiene su base académica en los modelos económicos y de elección pública en contraposición a los factores que hacen del aparato burocrático un fin en sí mismo. Burocracia entendida como el elemento tangible entre la comunidad y el Estado bajo el imperio de la ley. Es el eslabón entre un conjunto de normas y compromisos entre los tomadores de decisión – los líderes políticos – y los afectados por éstas, los ciudadanos, juzgan como necesaria aunque no necesariamente bienvenida.

La crisis del Estado de bienestar y la llamada ola neoliberal (Thatcher y Reagan) de fines del siglo XX encauzaron las críticas contra la ineficiencia de la burocracia como mecanismo para agilizar la dinámica en ella haciendo uso de las nuevas tecnologías y de la mercadotecnia de las ciencias políticas modernas.

La NGP por tanto tiene como norte, no solo la eficacia, calidad y eficiencia de la clásica administración, su premisa reside en constituirse como un modelo a seguir; y a partir de allí, en la constitución de redes activas de participación ciudadana. En ésta se pasa del mero elector al gestor, la misión de tareas donde el intercesor es el político se desarrolla en los distintos niveles de gobierno (estatal, regional, municipal); la delegación de responsabilidades se produce a través del voto y queda en el político el cumplimiento del contrato (no escrito) la ejecución de las disposiciones.

Su internacionalización se produce de la mano de la OCDE, la cual propone la reforma de la administración pública en sus Estados Miembros basados en los principios de la NGP, y para ello, conforme las experiencias de algunos países anglosajones, se introducirán herramientas para su aplicación: los indicadores de gestión basado en resultados (GBR) y el presupuesto basado en resultados (PBR). (OCDE, 1999)

La Gestión por Resultados (GPR) ahínca sus objetivos en el financiamiento de los resultados de una determinada política pública, y no solamente en los costos asociados (personal, operaciones y logística) a sus insumos. La GBR tiene puesta la estrategia en la expectativa del ciudadano-cliente, donde la competencias inter-agencias públicas por alcanzar un mejor resultado es recompensado a través del financiamiento del proyecto.

Por su parte, un presupuesto basado en resultados (PBR) debe ser el resultado de una amplia y dinámica negociación previa por la asignación de recursos conforme las necesidades de los agentes políticos, las vialidades institucionales para su adjudicación y las demandas sociales en curso. Un PBR debe ser medible, por lo que debe responder a criterios de seguimiento, control y fiscalización permanente.

Aquí el ciudadano es cliente-consumidor y al mismo tiempo es creador-protagonista del producto consumido. Es un enfoque que requiere de precondiciones para su fiel funcionamiento, democracias liberales con sociedades civiles organizadas, dado que el sistema de preferencias y la información disponible son elementos cruciales en la operatividad de las políticas públicas.

Bajo este marco de acción – y constreñimiento – los tomadores de decisión se enfrentan a una serie de incentivos e información para seleccionar alternativas prioritarias de gestión (sean de naturaleza electoral, de servicios sociales o de índole política, entre

otros), lo que no siempre obedece a patrones conductuales racionales, siendo los incentivos un asunto prioritario.

CAPÍTULO II PROCESOS DE REFORMA EN MATERIA FISCAL, PRESUPUESTARIA Y ORGANIZATIVA DEL ESTADO

Introducción

Finalizando el siglo XX, el profesor, filósofo y politólogo italiano, Giovanni Sartori, se preguntó: “¿*Bajo qué condiciones podrá cualquier intervención específica, cualquier instrumento concreto, producir el efecto perseguido?*”, una interrogante perseguida por todas las corrientes de la administración pública y que encierra un juicio sobre el sentido de oportunidad, la calidad de la intervención y el ejercicio de corresponsabilidad de los actores que intervienen en este proceso. Ha sido el *leitmotiv* de numerosos académicos para proponer sus ideas en torno a la sociedad, el Estado y el poder.

El objeto central de este segundo capítulo estará allí, en los procesos de reformas en materia fiscal, presupuestaria y organizativa que se han dado en el Estado para continuar satisfaciendo una serie de condiciones sociales garantistas del ciudadano, especialmente, las condiciones materiales necesarias que permitan su autonomía en un marco de acción regido por el modelo keynesiano del Estado de bienestar en que han operado la mayoría de las economías industrializadas y países democráticos desde mediados del siglo XX.

La coyuntura actual de debilidad institucional y con una agenda social amplia cargada de pobreza, desigualdad y regida por patrones de seguridad sustentados en el terrorismo y el cambio climático como nuevos constreñimientos de la actuación del Estado hacen válido los postulados aquí plasmados en búsqueda de la excelencia, la eficacia y la experticia sujetas a las necesidades individuales como áreas prioritarias de la acción social del Estado.

1. Crisis fiscal del Estado, creciente demanda social y reordenamiento público

La crisis fiscal del Estado⁴³ tomó relevancia académica con el agotamiento de los ciclos de crecimiento que el modelo keynesiano había desarrollado desde su implantación (años 50) hasta fines de la década de los setenta con la llegada de Margaret Thatcher al poder en Reino Unido.

El modelo del *Welfare State*, del estado de bienestar⁴⁴ esbozado por Keynes y desarrollado – fundamentalmente en Europa occidental – partía de dos premisas básicas: uno, tenía la capacidad de intervenir en la sociedad (vía acumulación, donde el Estado busca crear mejores condiciones para la acumulación de capital a través de favorecer políticas de consumo e inversión social) y dos, favorecía la integración y el consenso social (vía la legitimidad, el Estado ejecuta gastos sociales para reducir pobreza, desigualdad y fomentar el consenso social). (Rodríguez, 1981)

Pero la crisis del modelo es el propio gasto social efectuado por el Estado; al no tener rentabilidad, se financia vía impuestos o a través de la generación orgánica de moneda, generando a su tiempo inflación y enormes déficit públicos. James O'Connor en su obra *The fiscal crisis of the State* en 1973 ya lo planteaba, asumiendo que la crisis del Estado de bienestar era producto de una creciente brecha entre los gastos presupuestarios y la reducida capacidad del Estado para captar más ingresos. (Ramírez, 2014)

La recurrente inversión en gastos sociales en economías industrializadas propició el establecimiento de monopolios y la creencia ciudadana de que tales gastos eran derechos adquiridos, por lo que la legitimación del Estado se realizaba a través del gasto.

Los resultados son el aumento de impuestos generalizado y la reducción de la oferta de los bienes públicos del Estado. Para O'Connor esto era un caldo de cultivo para

⁴³ “Se manifiesta en un déficit estructural de la hacienda pública, que en algunas ocasiones se define como aquel déficit primario recurrente por cinco años o más, que se traduce en aumentos sustanciales de los gastos financieros que limitan la capacidad de realización de las funciones de provisión de bienes públicos, así como la promoción del crecimiento económico” (2014, .80) opina Roberto Ramírez en su análisis sobre la crisis fiscal desde la sociología.

⁴⁴ Definido “como el encargado de llevar a cabo una serie de medidas que permitan a los ciudadanos de una nación el acceso a un mínimo de servicios que hagan posible su supervivencia, dentro del modelo de economía de mercado.” (Barroso y Castro, 2011, p. 9)

la deslegitimación del Estado ante el ciudadano, favoreciendo la desilusión y resistencia en tanto contribuyente frente a la Hacienda y que se traducía en constantes manifestaciones públicas de rechazo social, sean éstas generalizadas o por sectores productivos y gremios. (O'Connor, 2001)

La perspectiva neomarxista de O'Connor tendrá importante relevancia en el campo académico, haciendo de ella una base de críticas sobre el tema de impuestos y la naturaleza de la hacienda pública. En la obra "*Theories of fiscal crisis: An essay in fiscal sociology*" (1980) Richard Musgrave intenta descategorizar la propuesta de O'Connor, para él, el análisis de los beneficios netos de la actividad presupuestaria es más factible de realizarse según ciertos grupos de interés (por nivel de ingresos) y no necesariamente por la relación capital – trabajo del primero. (Aron y Boskin, 1980)

Interesante para el estudio de la crisis fiscal del Estado los aportes proporcionados por el profesor de la Universidad de Reims, Marc Leroy, sobre la sociología fiscal, concebida como el conjunto de relaciones que se producen entre la sociedad y el Estado a través del pago de tributos (impuestos), considerados más como un proceso social que como una mera técnica procedimental del contrato social rousseauiano.

Leroy describe una tipología del Estado fiscal, a manera de los tipos ideales weberianos, el profesor francés identifica un "código deontológico fiscal" que ubica la reforma fiscal como resultado de un conjunto de procesos que escapan al mero impuesto. Se trata de buscar los argumentos e ideas que conllevan los cambios en las reformas fiscales emprendidas por el Estado, haciendo uso de la evolución de las ciencias política, la gestión pública y las herramientas gerenciales. (Leroy, 2005)

Marc Leroy establece fases de la reforma, de conformidad con las premisas que adopten y requieran los tomadores de decisión en la gestión del Estado.

Cuadro N° 2. Tipologías del Estado Fiscal de Leroy

Nivel de tributación	Tipos de Estado fiscal	Nivel de Intervención	
		Débil	Fuerte
	Débil	Estado liberal	Crisis del Estado fiscal
	Fuerte	Estado derrochador	Estado intervencionista

Fuente: “La sociología fiscal moderna desde la perspectiva de Marc Leroy” (p.85) en Ramírez, R. (2014) *La teoría de la crisis fiscal*.

De conformidad con la propuesta, Leroy concluye que todas las economías industrializadas (Europa, Estados Unidos, Japón, Australia) poseen Estados intervencionistas fuertes, donde la tributación ciudadana es alta, y el grado de intervención varía en función de las preferencias políticas y la cultura económica de su sociedad. (Leroy, 2005)

En estos países, el encofrado institucional del Estado no se ha debilitado por las reformas de gestión pública y los procesos científicos, administrativos y gerenciales que han emprendidos sus gobiernos. Lo que ha cambiado es la manera de reformar la hacienda pública a través de la reconversión de gastos y la arquitectura producida por los principios gerenciales.

El tema de los derechos sociales se circunscribe a una dinámica más amplia sobre la modernidad y su vinculación a los derechos y las corresponsabilidades asociadas de las instituciones en velar por su cumplimiento. La progresividad de los derechos (de primera generación: los derechos humanos; de segunda generación: los derechos civiles y políticos; de tercera generación: los derechos socio-ambientales) es parte de la discusión sobre el tema de la ciudadanía y el papel del Estado en la sociedad (Herrera, 1998, p.20). La demanda social por tanto, es parte de un proceso de revisión y reformas del papel que debe jugar el Estado y sus implicaciones en la satisfacción de necesidades.

La sociedad del riesgo como describió el sociólogo alemán Ulrich Beck a la sociedad actual⁴⁵, presenta desafíos comunes en temas como el medioambiente o el

⁴⁵ “*World Risk Society*” es una *bestseller* de la sociología contemporánea publicado en el año 1999, donde su autor, el profesor alemán Ulrich Beck (1944 – 2015), señala que la humanidad se encuentra en un estadio de desarrollo donde los riesgos sociales, políticos, económicos e

terrorismo; esferas que no compaginan con la garantía básica de los derechos humanos, que no tienen cabida en la esfera de los derechos a la seguridad social, pero que son temas que afectan globalmente a la sociedad, y por la que los Estados deben ejercer algún papel.

Es este tipo de derechos sociales que al no ser tangibles no generan los impactos y las reacciones ciudadanas – de afección o desafección – con respecto a la autoridad y las instituciones, sí conllevan la erogación de cuantiosos recursos públicos. Una sociedad del riesgo⁴⁶ costosa, desigual y borrosa, donde las demandas sociales por servicios asistenciales se combinan con los requerimientos de comunidades de inteligencia y tecnología de punta en temas diversos como armas nucleares, crimen organizado, entre otros.

Ante los desafíos de la sociedad contemporánea (U. Beck, 1999) y las tipologías de Estado fiscal (M. Leroy, 2005), se deben encauzar tanto los requerimientos como las preferencias en la actuación institucionalizada de la gestión pública. El ajuste de las demandas sociales está dado por la capacidad – o su ausencia – que la ciudadanía delegue en el Estado; y que el propio aparato burocrático del Estado esté capacitado para asumir.

1.1. Ingeniería constitucional, jurídica e institucional

“¿Bajo qué condiciones podrá cualquier intervención específica, cualquier instrumento concreto, producir el efecto perseguido?” se pregunta el italiano Giovanni

industriales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial.

⁴⁶ Entendiendo por riesgo la definición aportada por Beck: *“Riesgo es el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernidad radicalizada. Es un intento (institucionalizado) de colonizar el futuro, un mapa cognitivo”*. (1999, p. 5)

Sartori⁴⁷ en su obra *La ingeniería constitucional y sus límites* (1999)⁴⁸. Ha sido el *leitmotiv* de numerosos académicos para proponer sus ideas en torno a la sociedad, el Estado y el poder.

La realización de los fines del Estado es posible en la medida en que se dota de los instrumentos políticos y jurídicos capaces de hacer efectivo su propia existencia. Las constituciones como norma positivista recogen los principales postulados en que se asienta la dinámica política y la arquitectura legal en que un momento dado – por diversas circunstancias históricas, políticas, militares y sociales – las relaciones de poder en una determinada sociedad.

La constitución en términos garantistas es “*una forma de Estado que implica una cierta protección de los ciudadanos*”⁴⁹, por lo que el Estado de bienestar del keynesianismo y sus discípulos, o el Estado mínimo del liberalismo, tienen sus raíces en la constitucionalidad de su edificación y en la institucionalidad de su proyección.

De forma tal que la protección de los ciudadanos hace de la constitución no sólo una forma de Estado, sino también una acción de gobierno. Una constitución que debe velar por la protección de los derechos ciudadanos, pero limitar el ejercicio y concentración del poder político (Montesquieu, Locke y Rousseau).

La ingeniería constitucional así comprendida no sólo refleja el documento fundacional – la carta magna – sino que comprende la materialización de la voluntad ciudadana en el ejercicio del poder político. El sistema político, el sistema electoral y el

⁴⁷ Giovanni Sartori nació en Florencia, Italia, el 13 de mayo de 1924; licenciado en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Políticas por la universidad de Florencia; ha sido un prestigioso investigador en el campo de la ciencia política, especializado en el estudio de la política comparada. Su obra más destacada es *Teoría de la Democracia*. Sartori ha contribuido firmemente en distintas vertientes de la teoría democrática, los sistemas de partidos y la ingeniería constitucional. En particular, Sartori ha sugerido que los sistemas de partidos no deberían estar clasificados en función del número de formaciones, sino según su estructura interna, introduciendo el concepto de partido relevante. También ha preconizado la aplicación del conocimiento adquirido con estudio de la ciencia política para el diseño de las instituciones políticas y mejorar su funcionamiento. Fue galardonado con el Premio Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales de España en el año 2005.

⁴⁸ p.86

⁴⁹ en Capítulo I Constitucionalismo, de Giovanni Sartori (1992) *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza.

tipo de gobierno son parte neurálgica de la ingeniería constitucional, dado que ello demarcará el tipo de relación entre el Estado y la ciudadanía, y sus representantes.

Esta ingeniería constitucional desborda las funciones jurídicas, requiere de los científicos políticos y sociales cuando se adentran en el diseño organizacional del Estado. A este respecto, señala Sartori,

“Una misma estructura organizativa funciona de manera muy distinta dependiendo de qué sistema electoral condiciona que sistema de partidos. De manera que para el ingeniero constitucional el modo de votar y los partidos son un componente inevitable de su oficio y son los cimientos desde donde debe comenzar su trabajo” (1999, p. 81)

1.1.1. Sistemas electorales

La concepción de sistema electoral⁵⁰ involucra una variedad de temas - desde la regulación de la participación de la ciudadanía, los partidos políticos, el sufragio, los órganos electorales, los procesos de votación, entre otros aspectos – por lo que el catedrático alemán Dieter Nohlen (1981) lo define como *“un conjunto de disposiciones y procedimientos mediante el cual el resultado de las elecciones se traduce en la provisión de un cierto número de cargos de autoridad política [...] Es un procedimiento de conversión de votos en cargos ejecutivos y legislativos”*. (p.89)

El sistema electoral está provisto de tres (3) estructuras básicas fundamentales que le categorizan como tal: postulación de candidatos (listas); circunscripciones electorales; y, formulación matemática de conversión de votos en escaños y/o cargos. La formulación de cada una de estas estructuras del sistema va a definir la naturaleza del entramado electoral. Antonio Martino señala la importancia del mismo:

“El sistema electoral puede ser presentado en modo sintáctico como meras operaciones o formulas a realizar, con base a ello clasificarlo y colocarlo en un mapa de sistemas electorales, pero el sistema no será entendido hasta que no se una con otros elementos

⁵⁰ Carter Center for Democracy (2006) considera que los sistemas electorales y las buenas prácticas de ingeniería constitucional están intrínsecamente relacionados con la transformación del régimen democrático. La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política de un pueblo es innegable. Al decir de Linares Quintana, sólo basta comprobar <el cambio ocasionado en la estructura de los Estados por la adopción del sufragio universal o de la representación proporcional> para darse cuenta de ello. (Documento en línea)

semánticos, como el cuadro institucional y el sistema político y pragmático como el comportamiento efectivo de los actores políticos, los grupos de presión y los ciudadanos. Una vez hecha esta integración es posible volver la atención en el contexto institucional y pragmático de una sociedad dada”. (1999, p.54)

Por lo que en los sistemas democráticos, el diseño del sistema electoral tiene impacto en el sistema de partidos (sea por la forma de su selección, por las variables de las conversiones de escaños, por su representatividad), (Sartori, 1999); mientras el propio sistema electoral tiene por objeto transformar la expresión y voluntad ciudadana en opciones de representatividad institucionalizadas por la ingeniería constitucional:

“El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planteamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil” (Nohlen, D. 2005, p. 978)

Tabla N° 5. Tipología de los sistemas electorales

Sistema Electoral	Ventaja	Desventaja
Sistema Electoral Mayoritario	El elector está consciente de su decisión política y de la comprensión sociopolítica externa. Permite la estabilidad a las fuerzas en el poder.	Achatamiento del paisaje partidario y sobredimensión de la primera fuerza política. Potencial disminución de la participación electoral.
Sistema Electoral Proporcional	Igual valor entre voto y escaño. La representatividad es más fiel a la voluntad popular, reflejando la heterogeneidad (o en su caso la homogeneidad) de la sociedad en el poder político.	Fomenta la dispersión del voto y la pérdida final de buena parte de ellos al carecer de vías para su representatividad. Puede potenciar la fragmentación política parlamentaria y mayores dificultades en el ejercicio de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de Nohlen, D. (2005) *Tratado de Derecho Electoral Comparado América Latina*, México DF: IFE.

La ingeniería constitucional es el resultado inacabado de los intereses ciudadanos y las capacidades estatales en su transformación institucional. Refleja los límites del Estado y la manera de ejercer la participación de los ciudadanos en él.

1.2. El equilibrio financiero y la capacidad de respuesta estatal

El déficit público y el desequilibrio fiscal han sido temas recurrentes en las negociaciones entre la Unión Europea y Grecia por un tercer rescate a su economía que finalmente se pactó en el verano de 2015.

Las deficiencias administrativas y la falta de transparencia pública por parte del Estado griego obligaron a las autoridades económicas de la UE a un programa de seguimiento y control de los fondos europeos que se han usado para el saneamiento de la economía helena. En ello le acompañan los técnicos del Banco Central Europeo (BCE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), conocidos como el grupo de la *troika*.

El costo socio político y las consecuencias económicas del enorme ajuste fiscal ha reducido un 25% el PIB de Grecia de 2010 a 2015. La reingeniería institucional tiene su centro en el llamado equilibrio financiero que no se produjo anteriormente, y que, una vez desarrollada la crisis global de 2008, encontró a las autoridades griegas con un gasto muy superior a sus ingresos y la ausencia de políticas públicas para reducir su abultada deuda externa. El modelo de Estado debía transformarse.

“[El] Estado social llega a sus límites de operación social y legitimidad política cuando cae en un crónico desequilibrio entre ingreso–gasto, ocasionado, sobre todo, porque las demandas sociales en aumento rebasan las capacidades de gasto público, que son determinadas por el ingreso tributario, el cual también tiene límites y no puede incrementarse mediante superior recaudación o endeudamiento sin provocar una espiral de efectos económicos contradictorios y contraproducentes (fuga de capitales, carestía, inflación, agudización de las demandas materiales al Estado). La situación termina en crisis fiscal cuando el desequilibrio desemboca en un déficit financiero inmanejable que

colapsa al Estado y lo deslegitima políticamente por su imposibilidad de cumplir sus funciones sociales.” (Aguilar, 2010, p.193)

La NGP y la progresiva flexibilización de los objetivos, la adecuación de los indicadores de gestión y el conjunto de la reingeniería administrativa desarrollada por el Estado es justo para evitar su propia deslegitimación como resultado de bajos niveles de productividad en asociación con un manejo irresponsable de las finanzas públicas. Se trata de hacer de la gestión no sólo eficiente y productiva en sus objetivos finales, sino hacer la propia gestión orgánicamente responsable con los límites en los gastos a tenor de la responsabilidad fiscal subyacente.

El equilibrio financiero es la capacidad para dar respuesta a los compromisos de pago adquiridos, sea este una empresa o sea por parte del Estado. *“Hay un equilibrio financiero cuando los elementos patrimoniales presentan una estabilidad económica [...] cuando la sociedad tiene la posibilidad de satisfacer los gastos y las obligaciones contraídas a sus respectivos vencimientos”* (IBEF, 2012).

Ese equilibrio financiero sucede mediante una política transparente en el manejo del presupuesto. No sólo de los recursos públicos, sino de todo el ciclo presupuestario, atado a los indicadores de desempeños y los objetivos estratégicos que permitan un gestión de calidad garantista de la eficiencia y la eficacia comprometida en el manejo responsable de las finanzas públicas.

El principio del equilibrio financiero en el presupuesto del Estado establece por normativa general que el monto de los gastos presupuestados no podrá exceder el de los ingresos previstos en el ejercicio fiscal previsto (lapso del presupuesto: anual, bianual). La naturaleza propia del presupuesto público, garante de satisfacer determinados fines sociales del Estado está constreñido por su capacidad auditable, en función contable y sujeta a los mayores cánones de rendición de cuentas y transparencia.

El equilibrio financiero tiene como objetivo evidenciar que la Administración Pública esté en capacidad y disposición de hacer frente a los pagos contraídos, es decir, sí tiene liquidez y puede satisfacer las obligaciones de deuda. El presupuesto es un instrumento para ello, sin embargo, el equilibrio financiero debe ser un objetivo

permanente de largo plazo, por lo que como política de Estado sólo es posible a través de la ingeniería constitucional y la adopción de normas tendientes a su transversalización jerárquica entre agentes.

1.3. Asignación y reasignación de recursos públicos

El gasto público, como uno de los principales instrumentos de la política fiscal, permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad (Musgrave, 1980); por lo que la asignación y reasignación de recursos públicos tiene un impacto directo en dichos sectores.

Esta asignación de los recursos públicos y su criterio en los gastos de la administración está formulada en el Manual de Finanzas Públicas que desarrolló el Fondo Monetario Internacional en el año 2001.

“El gasto es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Los gobiernos tienen dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia. Estas funciones se cumplen principalmente mediante transacciones de gasto, que en el sistema de EFP se clasifican de dos maneras: una clasificación económica y una clasificación funcional”.
(FMI, 2001, p. 71)

En el Manual, el FMI clasifica el gasto público en sectores, permitiendo a las autoridades públicas un conocimiento expedito de la partida y los criterios de asignación y potencial reasignación de recursos públicos. Clasificación del gasto según el Manual:

1. El Gasto Corriente es el principal rubro del gasto programable, se desagrega en Sueldos y salarios, Compras de bienes y servicios, Pago de intereses, Subsidios y Transferencias corrientes, otros gastos corrientes.
2. El Gasto de Capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector

público. La inversión pública a través del gasto en infraestructura permite promover los sectores productivos de la economía, lo que mejora la tasa de crecimiento en el mediano plazo. Este tipo de gasto se clasifica a través de la adquisición de activos de capital, transferencias de capital y otros gastos de capital. (FMI, 2001)

La gestión pública y las políticas de mejores prácticas de la OCDE, y las propuestas del Banco Mundial, así como un conjunto de organizaciones internacionales han observado en esta clasificación una metodología concisa para la asignación y reasignación de los recursos públicos.

1.4. Demanda, conflicto, legitimidad y mejoramiento socio-económico

Los estadios de desarrollo en que las economías industrializadas permiten vivir a la inmensa mayoría de sus ciudadanos ha sido un proceso dialéctico entre visiones contrapuestas de la organización social, de los modos de producción y de la legitimidad del uso del poder.

Ha sido la configuración de un contrato social (J. Rousseau) que imperfecto e inacabado ha dado cabida a la participación ciudadana, a las organizaciones de la sociedad civil y ha sido objeto y sujeto de los predicados económicos y políticos gobernantes.

El juego dialéctico entre la legitimidad política y la satisfacción de las demandas sociales ha sido propenso a utilizar la política económica como baza ante las demandas ciudadanas. La no adecuación en esa satisfacción genera conflictos sectoriales que buscan la reivindicación de las propuestas y programas planteados.

El difícil consenso entre actores y sectores distintos, sobre un modelo de Estado que beneficiando a las mayorías logre regirse por los parámetros de eficiencia, eficacia y calidad propios de la esfera privada; pero que defienda, promueva e impulse la participación de la ciudadanía en la construcción del propio Estado a través de políticas y programas sólo es posible con las garantías de condicionamientos mínimos para ambos sectores.

Las perspectivas del desarrollo humano han sido relativizadas por los teóricos sociales, que asumen el debate a partir de los postulados relativistas y revisionistas sobre lo dado como universal.

La emergencia de la globalización como forma de producción finita global de fines de los setenta hasta hoy ha permeado el pensamiento en torno de las conductas, patrones y rasgos de la sociedad mundial. Desde J. Habermas a A. Sen, todos han reseñado sus posturas frente a los desafíos de una agenda internacional centrada en desafíos comunes con causales y consecuencias diferenciadas.

La superpoblación, el medio ambiente, la desertificación, el terrorismo, el crimen organizado internacional, la producción de estupefacientes, la trata o el fenómeno de los refugiados son comprendidos como causa, consecuencia o perspectiva por la temática del desarrollo de la sociedad internacional.

Las desigualdades crecientes entre el Norte y el Sur ha obligado a una comprensión más amplia del fenómeno, donde las demandas ciudadanas y el papel del Estado en su consecución lleva adoptadas normas, éticas y compromisos cívicos distintos a la lógica mecanicista del proceso gerencial anclado en el individualismo metodológico.

La sociedad internacional es asumida a partir de la práctica garantista de los derechos sociales, y como colectivo es abordada por teóricos y políticos para su abordaje.

1.4.1. Ian Gough, precondiciones para la satisfacción de necesidades

La satisfacción de necesidades y sus precondiciones pertenece a una perspectiva crítica a la visión dominante de la escuela neoclásica del liberalismo y del enfoque economicista convencional para la categorización de llamado *homo economicus*.

El filósofo, economista y premio nobel indio Amartya Sen⁵¹, es pionero en este campo de análisis, al centrar sus estudios en las capacidades que tiene determinada

⁵¹ Nacido el 3 de noviembre de 1933 en la región india del golfo de Bengala, economista graduado en 1955 de la Universidad de Cambridge, filósofo y autor de numerosas. Es profesor en

sociedad por adquirir determinados números de bienes y recursos, y no a la cantidad misma que poseen.

Se fundamenta en la acepción de “*capability*” como una habilidad potencial, donde el desarrollo económico es el resultado del aumento de capacidades en un entorno de libertad, libertad no sólo entendida como procedimientos o técnicas, sino políticas. Sen considera que el desarrollo es mucho más que la eficiencia y la eficacia, de allí que las capacidades potenciales tengan mayores efectos que los bienes en sí mismos. (Sen, 2000)

Amartya Sen es pionero en el desarrollo de este enfoque crítico con el término desarrollo y las condiciones que le prefiguran, teniendo presente los aportes del psicólogo americano Abraham Maslow de mediados del siglo XX. Junto a él, se destacarán los aportes de los irlandeses Doyal y Gough (teoría de la necesidad humana), la filósofa americana Martha Nussbaum (Capacidades centrales) y el economista chileno Manfred Max-Neef (Necesidades y satisfactores).

Las necesidades como objetivos y estrategias cuyo cumplimiento resulta fundamental para la existencia de las personas en la vida social, cuya satisfacción garantiza la propia reproducción y existencia de esa sociedad es el enfoque que estos críticos coinciden respecto a la valoración de las necesidades y la economía para la sociedad. Un enfoque muy distinto a la escuela clásica donde la reconfiguración y la elección racional de preferencias ordenadas hacen al individuo un mero instrumento de todo un rompecabezas del juego económico.

Ian Gough y Len Doyal (1991) presentan un enfoque sobre necesidades humanas a partir de la categorización de lo que denominan “grave daño”; su trabajo buscaba señalar indicadores tangibles para medir el bienestar – o su ausencia – en la sociedad mundial. A priori distinguen un concepto universal de necesidad como estrategia u objetivo, descartando otras acepciones.

la Universidad de Harvard y Oxford, y director de diversas asociaciones internacionales e indias sobre el desarrollo y la sociedad humana.

La necesidad según esta teoría es pública en tanto es compartida por el conjunto de la sociedad, es decir, dependen de “cómo es el mundo”, y no está sujeta al racionalismo económico ni a los deseos psicológicos.

Para ello, su enfoque descansa en dos pilares: salud física y autonomía (necesidades básicas), que estimando como universales, su satisfacción es requisito *sine cuan non* para la consecución de fines de desarrollo posteriores. Distinguen dos concepciones de las necesidades, como impulso y como metas o propósitos. Descartan la primaria porque en muchos casos, los impulsos vienen de deseos y no de necesidades: “*Mientras los deseos son subjetivos, las necesidades son objetivas*” (Gough y Doyal, p.41).

Gough y Doyal señalan que todas las necesidades consiguientes están sujetas a las precondiciones de salud y autonomía como componentes universales, su planteamiento hunde raíces en la lógica existencialista kantiana:

“Aunque no estaba directamente interesado con la naturaleza de la necesidad humana, [Kant] articuló varios conceptos y argumentos relevantes a su teorización. Kant demostró que para que los individuos actúen y sean responsables deben tener tanto la capacidad física como la mental para hacerlo: como mínimo un cuerpo vivo y gobernado por todos los procesos causales relevantes y la competencia mental para deliberar y elegir. Identifiquemos esta última capacidad de elección con la existencia del nivel más básico de ‘autonomía’ personal... Ser autónomos en este sentido reducido del término es tener la habilidad para hacer elecciones y tomar decisiones informadas sobre lo que debería hacerse y cómo hacerlo. Esto conlleva el ser capaces de formular objetivos, y creencias sobre cómo alcanzarlos, junto con la habilidad para evaluar el éxito de las creencias a la luz de las pruebas empíricas... Por tanto, si la supervivencia física y la autonomía personal son las condiciones para cualquier acción individual en cualquier cultura, ambas constituyen las necesidades humanas más básicas –aquellas que deben ser satisfechas en cierta medida antes de que los actores puedan participar en su propia forma de vida para alcanzar cualquier otro objetivo valorado–.” (1994, p.55)

La universalidad que los autores afirman presupone la satisfacción de necesidades básicas, debe poder formularse de manera individual a cualquier medio social, independientemente del grado de consecución que dependa del entorno social a que se refiera. Describen que una vez cumplidos los requisitos universales de salud física, deben

darse ciertos condicionamientos de esa autonomía, donde los individuos puedan ejercitarla entre otros aspectos en:

1. La formulación de objetivos y la construcción compartida de creencias sobre su forma de vida conjunta a través del raciocinio intelectual.
2. Motivación y confianza en las redes de participación de la vida social.
3. Comunicación fluida y confidencia entre miembros de la comunidad para plantear objetivos y dudas sobre los proyectos comunes.
4. Creer que son protagonistas de los cambios sociales que les involucra.
5. Conciencia sobre los marcos y límites de acción de las actuaciones, deseos y objetivos potencialmente alcanzables en comunidad.
6. Capacidad de asumir responsabilidades individuales frente a las acciones que se ejecutan en la comunidad.

Para que se pueda dar este ejercicio de autonomía es necesario una comprensión del contexto histórico y cultural donde se desenvuelve el individuo, una variable sobre la autonomía que debe cuidarse de acuerdo con Gough y Doyal; también explican que la autonomía tiene un rango de actuación (tercera variable), donde la oportunidad y la elección conjugan un factor capital de la actuación del individuo.

Las necesidades básicas (salud: supervivencia, salud física, capacidad cognitiva y emocional) junto con (autonomía: intervención, participación y transformación) está mediada por un conjunto de indicadores (“satisfactores”) que los autores denominan “necesidades intermedias”:

1. *“agua limpia y comida nutritiva*
2. *vivienda protectora*
3. *ambiente laboral no riesgoso*
4. *medio ambiente no riesgoso*
5. *cuidado adecuado de la salud*
6. *seguridad en la infancia*
7. *relaciones primarias significativas*
8. *seguridad física*
9. *seguridad económica*
10. *educación apropiada*
11. *parto seguro y cuidado neonatal”* (Gough, 2007)

“Si de las necesidades básicas se debe procurar un óptimo de realización (lo que no significa que su valor sea máximo, pues un exceso puede generar una disminución del bienestar), en las necesidades intermedias se debe intentar obtener la mínima cantidad de satisfacción requerida para producir el nivel óptimo de satisfacción de necesidades básicas <minimum optimorum o minopt>”. (Groppa, 2004, p. 9)

Las necesidades intermedias son especificaciones y condiciones de las necesidades básicas, que se realizan de formas distintas en distintos contextos sociales y políticos. La propuesta de una teoría de necesidades humanas de Ian Gough y Len Doyal aunque presenta deficiencias desde la epistemología del objeto de estudio, representó un fuerte avance dialéctico para el abordaje del desarrollo desde la perspectiva cultural y antropológica. En su decurso, el capital tiene un único requerimiento, la generación de ganancias, mientras que las personas requieren de un sinnúmero de satisfactores según se trate de su cultura, su historia y su sociedad.

1.4.2 La perspectiva de Manfred Max Neef. Las necesidades en el desarrollo a escala humana

Manfred Max Neef, economista chileno y teórico del desarrollo avanza en la propuesta de Gough y Doyal, Max-Neef. Ganador de un premio Nobel alternativo⁵², Max Neef contextualiza el sub desarrollo de América Latina y el Caribe a través de su enfoque sobre el desarrollo y las posibles opciones para conseguirlo.

Se focaliza en el crecimiento cualitativo de los seres humanos, y no en lo que denomina el “crecimiento cuantitativo de los objetos” (1993, p.9) propio del paradigma tradicional de la escuela neoclásica de la economía y sus tesis sobre el mercado. Su premisa estará en que el desarrollo y la calidad de vida está directamente sujeta a la capacidad de satisfacer las necesidades humanas fundamentales.

Las necesidades humanas – a diferencia del postulado de Ian Gough – no cambian según la cultura e historia, lo que cambia son los medios para satisfacer esas necesidades. Max Neef explica que lo variable son los “satisfactores” (los indicadores) no las

⁵² Premio *Right Livelihood Award* en 1983. Es un destacado economista, político y ambientalista chileno, en 1993 fue candidato a la presidencia de su país.

necesidades, donde los bienes y materiales son instrumentos para la eficiencia de los satisfactores, es decir, son herramientas que permiten medir su eficiencia, positiva o negativamente.

El chileno propone un conjunto de premisas para alcanzar el desarrollo a escala humana, a partir de:

1. La participación colectiva y transdisciplinaria desde el principio, para garantizar la satisfacción de las aspiraciones reales de las personas.
2. La autodependencia para impulsar el proceso de desarrollo.
3. La construcción de una relación coherente y consistente de interdependencia equilibrada entre: seres humanos, naturaleza y tecnología, lo global y lo local, lo personal y lo social, la planificación con la autonomía y la sociedad civil con el Estado.

El economista chileno haciendo uso de la metodología básica presenta una propuesta de diagnóstico y evaluación de dichas necesidades. Observa un conjunto de categorías existenciales (Ser, Tener, Hacer y Estar) vinculadas de forma directa con la situación, el entorno, el desempeño y la realización personal; mientras contrapone un eje transversal que denomina categorías axiológicas donde enumera determinados indicadores (Subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, recreación, libertad e identidad): Los satisfactores son las estrategias acerca de cómo se intentarán satisfacer las distintas necesidades (axiológicas) en cada contexto cultural, según sean los modos (existenciales) en los que se manifiestan.

Cuadro N° 3. Matriz de Necesidades de M. Max-Neef

CATEGORÍAS		Eje Existencialista			
		Ser	Tener	Hacer	Estar
Eje Axiológico	Subsistencia	Salud física, salud mental, equilibrio, solidaridad, humor, adaptabilidad	Alimentación, abrigo, trabajo.	Alimentar, procrear, descansar, trabajar.	Entorno vital, entorno social.
	Protección	Cuidado, adaptabilidad, autonomía, equilibrio, solidaridad.	Sistemas de seguros, ahorro, seguridad social, sistemas de salud, legislaciones, derechos, familia, trabajo.	Cooperar, prevenir, planificar, cuidar, curar, defender.	Contorno vital, contorno social, morada.
	Afecto	Autoestima, solidaridad, respeto, tolerancia, generosidad, receptividad, pasión, voluntad, sensualidad, humor.	Amistades, parejas, familia, animales domésticos, plantas, jardines.	Hacer el amor, acariciar, expresar emociones, compartir, cuidar, cultivar, apreciar.	Privacidad, intimidad, hogar, espacios de encuentro.
	Entendimiento	Conciencia crítica, receptividad, curiosidad, asombro, disciplina, intuición, racionalidad.	Literatura, maestros, método, políticas educativas, políticas comunicacionales.	Investigar, estudiar, experimentar, educar, analizar, meditar, interpretar.	Ámbitos de interacción formativa, escuelas, universidad, comunidades, familia.
	Participación	Adaptabilidad, receptividad, solidaridad, disposición, convicción, entrega, respeto, pasión, humor.	Derechos, responsabilidad, obligaciones, atribuciones, trabajo.	Afiliarse, cooperar, proponer, compartir, discrepar, acatar, dialogar, acortar, opinar.	
	Ocio	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor, tranquilidad, sensualidad.	Juegos, espectáculos, fiestas, calma.	Divagar, abstraerse, soñar, añorar, fantasear, evocar, relajarse, divertirse, jugar.	Privacidad, intimidad, espacios de encuentro, tiempo libre, ambientes, paisajes.
	Recreación	Pasión, voluntad, intuición, imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva, curiosidad.	Habilidades, destrezas, método, trabajo.	Método, trabajo Trabajar, inventar, construir, idear, componer, diseñar, interpretar.	Retroalimentación, talleres, ateneos, agrupaciones, audiencia, espacios de expresión, libertad temporal.

	<i>Identidad</i>	Pertenencia, coherencia, diferencia, autoestima, asertividad.	Símbolos, lenguaje, hábitos, costumbres, grupos de referencia, sexualidad, valores, normas, roles, memoria histórica, trabajo.	Comprometerse, integrarse, confundirse, definirse, conocerse, reconocerse, actualizarse, crecer.	Socio-ritmos, entornos de la cotidianidad, ámbitos de pertenencia, etapas madurativas.
	<i>Libertad</i>	Autonomía, autoestima, voluntad, pasión, asertividad, apertura, determinación, audacia, rebeldía, tolerancia.	Igualdad de derechos.	Discrepar, optar, diferenciarse, arriesgar, conocerse, asumirse, desobedecer, meditar.	Plasticidad espaciotemporal.

Fuente: Elaboración esquemática propia a partir de Max-Neef (1993) *Matriz de Necesidades vs. Satisfactores*, p. 58.

Las necesidades para Max Neef son un proceso dialéctico, de allí que no les considere una carencia en sí misma, sino una potencialidad para su desarrollo. La matriz propuesta por el autor es una herramienta de intervención social que permite la precisión metodológica en un terreno confuso y presto a polémica en torno al desarrollo. Al respecto el autor señala que:

“Las necesidades humanas fundamentales conforman un sistema en el que no cabe establecer linealidades jerárquicas. Esto significa, por una parte, que ninguna necesidad es per se más importante que otra, y por otra parte, que no hay un orden fijo de precedencia en la actualización de las necesidades (que la necesidad B, por ejemplo, sólo pueda ser satisfecha luego de que la A haya sido satisfecha) Simultaneidades, complementariedades y compensaciones (nade-offs), son características de la conducta del sistema. Existen, sin embargo, límites para esta generalización. Es preciso reconocer un umbral presistema, por debajo del cual la urgencia por satisfacer una determinada necesidad llega a asumir características de urgencia absoluta”. (Max Neef, 1993, p. 79)

Las urgencias de acuerdo con el chileno vienen dadas por la supervivencia del individuo en situaciones donde la vida se encuentre comprometida. Por lo que la matriz y la escala de las necesidades humanas no subyacen al contexto, sino que son independientes de las variables intervinientes. Los indicadores son medidores de la

satisfacción de dichas necesidades conforme el contexto histórico, social y político de la comunidad en referencia.

Mientras que las necesidades humanas son para Max Neef pocas, clasificables y varían poco en la historia, los satisfactores son muchos y alternativos, dependiendo de la cultura y la situación histórico social de cada sociedad tomada particularmente. Frente al establecimiento de medidas de bienestar cuantitativas que unilateralmente parten de los objetos y no de las personas, el autor evalúa que la principal característica de las necesidades humanas es su complementariedad: la persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. (Santarsiero, 2011)

1.4.3 Necesidades, derechos y obligaciones sociales del Estado

El Estado de bienestar, en sus diferentes acepciones, comporta la garantía de un conjunto de derechos sociales que permiten la sustentación de la vida ciudadana y la participación crítica, reflexiva y democrática en la mayoría de las sociedades abiertas y modernas en la actualidad.

Es así que el disfrute de derechos sociales, sean estos denominados servicios públicos o políticas asistenciales son parte fundamental del bienestar de este modelo de Estado, la exclusión del acceso efectivo a tales servicios, políticas y programas básicos implica una reducción de la ciudadanía, no sólo porque reduce el catálogo de derechos, sino porque afecta a la realidad de la ciudadanía como estatus civil y político.

Los derechos sociales son efectivos en tanto y cuanto los ciudadanos tienen garantizados requisitos materiales mínimos por parte del Estado para el ejercicio de tal ciudadanía.

“... el Estado del Bienestar responde a la idea de que para la equiparación jurídica de los ciudadanos, al objeto de favorecer su plena autonomía, es necesaria una equiparación fáctica. Y ello exige el reconocimiento y establecimiento de derechos fundamentales de tipo social, que tienen que ser proporcionados por el Estado. Las compensaciones y prestaciones del Estado social establecen la igualdad de

oportunidades para poder hacer un uso de las facultades de acción jurídicamente garantizadas que quepa considerarse igual. Los derechos sociales, por tanto, deben ser reconocidos como derechos esenciales, porque aseguran los requisitos mínimos de una vida digna y son presupuesto del ejercicio de los derechos fundamentales civiles y políticos”. (Anchustegui, 2012, p.39)

Entran en juego dos principios del desarrollo social, por una lado el de igualdad de oportunidades y, por el otro, el de igualdad de condiciones, mientras el primero hace referencia a las condiciones procedimentales y acceso informativo para la concurrencia competitiva entre ciudadanos por un bien, objeto o cargo; el segundo establece una discriminación positiva que busca garantizar que la competencia a esa concurrencia suceda desde estadios de iguales condiciones entre esos ciudadanos⁵³.

Mientras el primero exige un estado de derecho y un conjunto de normas a cumplir, el segundo está asociado – en los Estados de bienestar – a una equivalencia garantista de derechos básicos (salud, vivienda, comida), soportes económicos frente al desempleo, a la maternidad, entre otros. Tales derechos suelen denominarse derechos sociales.

Al ser derechos sociales, las categorías de análisis no pueden darse desde el individualismo metodológico de la esfera liberal, sino que es en el entramado social, donde la comunidad y la familia juegan un rol esencial las que le avalan tal diferenciación como derechos sociales de los ciudadanos (en tanto parte de esa comunidad) y obligaciones sociales del Estado (en tanto instrumento de esa comunidad o comunidades).

“Las políticas sociales se instrumentaron desde esta brecha entre capital y necesidades de las personas y tienen/tuvieron un comportamiento variable según las formas sociales institucionales que cada estado planteó en términos de regulación y control del capital”.
(Santarsiero, 2011, p.33)

⁵³ Eduardo Bustelos (1998) señala que desde el discurso liberal “*hay entonces una forma de ciudadanía que se deriva de la racionalidad capitalista, en donde es el individuo quien tiene un valor moral y no la familia, la comunidad o la sociedad. En consecuencia, los derechos sociales no existen pues no pueden ser adscriptos a sujetos individuales y por lo tanto, no son demandables. [...] Del otro lado, en la concepción de la ciudadanía marshaliana, no hay derechos que no puedan ser derivados de la pertenencia a una comunidad ni ser exigidos en contra de ella. [...] la ciudadanía social es la ciudadanía habilitante de la civil y la política*” (p.242) en *Expansión de la ciudadanía y construcción democrática*.

Ese antagonismo será uno de las causas fundamentales del surgimiento del Estado de bienestar para el procesamiento que exige el capital y las necesidades que demanda la sociedad. La negociación, articulación y mediación entre ambos y con ambos elementos ha sido cristalizado en un tipo estatal de obligaciones públicas. *“El Estado de bienestar fue un momento clave en el discurso histórico de las políticas sociales, una forma de regular el poder estructural del capital otorgando colectivamente titularidad de derechos”*. (Gough, 2007, 189)

“El Estado de Bienestar supuso un modelo sustentado en la distribución equitativa del ingreso entre los sectores de la sociedad, sobre todo en beneficio de los asalariados quienes además fueron los destinatarios de la implementación y desarrollo de políticas sociales que impactaron positivamente en la satisfacción de necesidades básicas de las sociedades occidentales provocando una mejora cualitativa en las condiciones laborales, todo esto bajo la égida del Estado”. (Trotta, 1996, p.21)⁵⁴

De conformidad con Trotta 1996, Gough 2007 y Santarsiero 2011, la percepción de necesidad como carencia que guió el curso de las acciones del Estado de bienestar fue determinante para la implementación, el diseño y la evaluación de procesos sociales tendientes al logro de la promoción social como políticas de derechos sociales de los ciudadanos y obligaciones morales, éticas y comprometidas de los planificadores políticos y sociales del Estado.

“El aspecto fundamental para la garantía de los derechos sociales es que su implementación está condicionada a los recursos con que cuenten los Estados [...] cuando los recursos abundan no hay riesgo para su cumplimiento; en cambio, la escasez de recursos imposibilita materialmente el goce de los derechos sociales. La crítica a los derechos sociales se basa precisamente en estos dos aspectos relevantes: por un lado, resalta la estrecha relación entre recursos económicos del Estado y goce de los derechos sociales; y, por otro lado, los costos que suponen la puesta en marcha y mantenimiento de los derechos sociales”. (Anchustegui, 2012, p.45)

La crisis del modelo del Estado de bienestar en los años setenta del siglo XX y el reacomodo institucional bajo el enfoque neoliberal inducirá hacia la mercantilización de los derechos sociales, lo que se traducirá en agudas crisis sociales en Estados

⁵⁴ Edgardo Trotta, *El concepto de necesidad y estilos de desarrollo*, Buenos Aires: Dunken. Una obra que revisa los principales postulados de las teorías del desarrollo desde la sociología.

democráticos tardíos o en vías de desarrollo, sin la fortaleza institucional y el acervo ciudadano para garantizar su supervivencia.

Sin embargo, la protección jurídica internacional y la demanda social cada vez más enérgica ha puesto su acento en el concepto moderno de ciudadanía como referencia a la autonomía de los sujetos, y a derechos basados en la igual dignidad, es decir, los individuos no pueden ser considerados desde la abstracción metodológica, sino desde el reconocimiento de las diferencias sociales subyacentes, por lo que las garantías sociales resultan imprescindibles para la realización de los valores de esa ciudadanía.

Este Estado observa las necesidades y los compromisos sociales adquiridos con el propósito de diseñar y poner en marcha políticas de distribución del ingreso, fundamentando en la democratización del bienestar social, donde los derechos mínimos colectivos sean una garantía y no un favor al ciudadano.

La redefinición del modelo del Estado de bienestar, cuyo objeto está centrado en la focalización de los recursos a los sectores más vulnerables, y de cuyos servicios sociales se garantiza su capacidad de acceso al mercado – la Gran Recesión de 2008 lo ha puesto en evidencia – exige de la Administración Pública un compromiso con el rendimiento, con la eficacia y eficiencia, no sólo hacia los procedimientos, técnicas y programas, sino de cara, especialmente, al potencial beneficiario de ello, los ciudadanos.

La efectiva garantía de los derechos sociales comporta una adecuada instrumentalización de las políticas públicas a través de la planificación, donde las obligaciones del Estado están sujetas a la normativa sobre transparencia y control presupuestario en orden con las prioridades socioeconómicas de los sectores más vulnerables que pretenden satisfacerse.

1.5 Planificación estratégica en la coordinación de políticas públicas

La planificación estratégica ha sido parte del lenguaje militar en teatro de operaciones y ejercicios de guerra. Focalizada a ello, se le enmarca dentro de la

geopolítica, la estrategia de operaciones y la consecución de objetivos a través de tácticas y maniobras.

Siguiendo los orígenes de las revoluciones tecnológicas como la internet, la planificación estratégica originada en la industria militar será rápidamente asimilada por el sector empresarial a inicio de la década de los setenta del siglo XX.

Será la OCDE la primera organización internacional que adopte parte de la planificación estratégica en sus propuestas sobre mejores prácticas que desarrollará a mediados de los ochenta. La planificación estratégica surge entonces como instrumento de apoyo a la gestión pública en el marco de las iniciativas del *New Public Management* (NGP) que se estaban dando con las reformas de en la administración pública en los países anglosajones liderados bajo el thatcherismo de Reino Unido.

Su aplicación en la esfera pública se consolidará en 1993, cuando el Congreso de los Estados Unidos aprueba la *Government Performance and Results Act* (Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno). Esta Ley obligaba por primera vez a las agencias federales del gobierno que para la aprobación de recursos financieros vía el presupuesto, debían presentar planes estratégicos anuales de desempeño cubriendo el conjunto de actividades que potencialmente continuarán, desarrollarán y promoverán; así como, la elaboración de reportes anuales de seguimiento y evaluación de desempeño durante el ejercicio fiscal consiguiente.

El redimensionamiento del Estado de bienestar actual y la configuración de la administración pública moderna han encontrado en la planificación una herramienta para la focalización en el ciudadano a partir de las necesidades específicas, es decir, ha permitido la focalización de los recursos a sectores definidos, privando la eficiencia y legitimando el sistema.

“La planificación estratégica es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen” (ILPES/CEPAL, 2009, p.5)

De esta manera la planificación estratégica es una herramienta clave en el proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas, por medio de la cual se establecen objetivos de carácter prioritario, donde el énfasis está puesto en la consecución de dichos objetivos a través de un conjunto de acciones específicas (estrategias).

Sujeta a la temporalidad, la planificación está pensada en políticas públicas con planes anuales o plurianuales, es decir, pensada en términos del mediano y largo plazo, por lo que se establecen objetivos, indicadores y metas para la conformación del programa operativo (anual) que se emplea como base para los proyectos de presupuestos basados resultados y la gestión de desempeño fundamentada en la calidad, ámbitos de la NGP como se evidenció en los apartados previos.

La planificación estratégica es un proceso continuo que requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias.

El diseño de indicadores resulta fundamental en la planificación estratégica, a través de estos indicadores se puede lograr un monitoreo y seguimiento realista de la eficiencia y eficacia de una política pública, evaluar su estadio y tomar decisiones sobre su funcionamiento, reformulación o retiro de la administración. *“Los indicadores entregan información valiosa para la toma de decisiones respecto del curso de las estrategias, validándolas o bien mostrando la necesidad de efectuar un ajuste”* (ILPES/CEPAL, 2009, p.12).

La planificación estratégica es un marco de actuación en políticas públicas; se trata de la materialización de la misión y la visión de la institución pública o agencia gubernamental que se haga referencia. Es la base para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación los objetivos del programa público. El éxito de la aplicación, por tanto, de las políticas públicas no puede darse sin la planificación como factor clave para el control de la gestión en general.

La planificación operativa -por su parte- está referida a la inmediatez de la estrategia, es decir, a la táctica a seguir para la materialización de las políticas públicas. Aun cuando ambas – la planificación estratégica y la planificación operativa – tratan de

determinar los mejores cursos de acción, la primera se refiere al largo y mediano plazo y la segunda se relaciona con el corto plazo.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha desarrollado un Manual como guía para los hacedores de políticas públicas que busquen mejores prácticas en el área de gestión de calidad y transparencia pública. En ella señalan que la planificación operativa debe plantearse siguiendo algunos lineamientos:

1. *“Su realización debe ajustarse con el calendario presupuestario.*
2. *La metodología y contenido del proceso debe responder preguntas básicas para avanzar hacia un presupuesto orientado a resultados: qué productos generamos, para quienes, en qué condiciones, que resultados comprometemos.*
3. *Las metas y las líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Este alineamiento debe permitir la identificación de los aspectos financieros y operativos para materializar el presupuesto”.* (CEPAL, 2009, p.14)

Aunado a ello, la planificación operativa debe estar orientada a resultados, por lo que no está en su objeto revisar los objetivos estratégicos o la Misión de la institución, a menos que ello incida en facilitar la determinación presupuestaria más favorable para la contribución al resultado deseado.

La planificación estratégica se traduce en planificación operativa, lo que en el marco del PBB y la NGP está regido por la formulación de presupuestos públicos plurianuales en la mayoría de países de la OCDE. Se trata de una herramienta administrativa que genera algún grado de predictibilidad frente al gasto público y las tendencias gerenciales de la administración en cada país.

“En los países miembros de la OCDE, los marcos presupuestarios plurianuales son la base de la consolidación fiscal. Estos requieren establecer claramente los objetivos fiscales de mediano plazo, en términos de metas agregadas, como el nivel de ingresos, gastos, déficit/superávit, y deuda pública. Luego es necesario operacionalizar estas metas estableciendo restricciones presupuestarias para los ministerios y programas por una cierta cantidad de años. Esto otorga estabilidad y credibilidad a los objetivos fiscales del Gobierno”. (Blondal, 2005, p. 803)

La adopción de marcos plurianuales son una “revolución cultural” de acuerdo con Blondal, quien observa el compromiso de transparencia en lo específico y detallado de los programas públicos y su transformación en unidades de gastos del presupuesto público.

“El año 1 del marco del año anterior se transforma en la base del presupuesto y se agrega un nuevo año 3. Esto ha incrementado fuertemente la efectividad de la planificación y facilitado el proceso presupuestario anual. Estos marcos plurianuales no son sin embargo objeto de legislación; se trata de documentos de planificación que reflejan un compromiso político con la disciplina fiscal”. (Blonal 2005, p. 807)

La planificación estratégica es, por tanto, una herramienta de transversalidad en la gestión pública, orientada a la coordinación axiomática y solidez metodológica entre el *ser* y el *hacer* de la institucionalidad pública.

1.5.1 ¿Quiénes han promovido el consenso de Washington?

En el año 2009, justo un año posterior a la quiebra de *Lehman Brothers Inc* y el inicio de la crisis financiera global (2008 – 2013), el entonces primer ministro de Reino Unido, Gordon Brown, reunido en la Cumbre del G-20 declaró “*el viejo consenso de Washington se acabó*”, una expresión que hacía eco de las libertades irrestrictas del mercado que bajo el paraguas del denominado “Consenso de Washington” se creían un conjunto de medidas de políticas económicas aupadas por las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).

Ese consenso del *Consenso*, sin embargo, no es real. Los políticos, los académicos y los medios han generalizado el término del Consenso de Washington como una forma global para determinar las políticas neoliberales de fines del siglo XX promovidas por Estados Unidos y Reino Unido y ancladas en los llamados paquetes de préstamos internacionales del BM y el FMI.

El *Consenso de Washington* fue un término acuñado en 1989 por el economista jefe Instituto Peterson de Economía Internacional, John Williamson, para referirse a los elementos comunes en que coincidían las instituciones financieras internacionales y las

agencias de los Estados Unidos sobre la crisis y estrategias de recuperación económica de los países latinoamericanos frente a las profundas recesiones y desestabilizaciones sociopolíticas de la década de los ochenta del siglo XX en el continente americano. Williamson (1990) enumera diez (10) políticas comunes:

1. Disciplina en la política fiscal, enfocándose en evitar grandes déficits fiscales en relación con el Producto Interno Bruto;
2. Redirección del gasto público en subsidios ("especialmente de subsidios indiscriminados") hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo, servicios favorables para los pobres como la educación primaria, la atención primaria de salud e infraestructura;
3. Reforma tributaria, ampliando la base tributaria y adopción de tipos impositivos marginales moderados;
4. Tasa de intereses que sean determinadas por el mercado y positivas (pero moderadas) en términos reales;
5. Tipos de cambio competitivos;
6. Liberación del comercio: liberación de las importaciones, con un particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas (licencias, etc.); cualquier protección comercial deberá tener aranceles bajos y relativamente uniformes;
7. Liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa;
8. Privatización de las empresas estatales;
9. Desregulación: abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, excepto las que estén justificadas por razones de seguridad, protección del medio ambiente y al consumidor y una supervisión prudencial de entidades financieras;
10. Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

Se trataba de darle organización a la administración del conjunto de políticas públicas del Estado en América Latina a través de la planificación estratégica y regidos por la lógica liberal de enfoque empresarial vigente para ese momento.

La enumeración de tales políticas desatará cientos de argumentaciones económicas, políticas, sociales y éticas respecto al tratamiento de tales enunciados y su

vinculación al entorno, a los actores que la promovieron y las consecuencias arrojadas en algunos países por la aplicación de tales “recetas”.

Los enunciado de Williamson, sin embargo, no resultan claros, dado que no son todos los elementos comunes, no son todos los actores involucrados y se mezcla de una forma muy fácil la localización de Washington como sede de los organismos financieros internacionales y la agencias financieras de los Estados Unidos, haciendo borrosa la directriz del *Consenso* entre los Estados Unidos y las instituciones de Bretton Woods.

De allí provienen en su mayoría las diferencias entre académicos y técnicos y los promotores de este modelo para explicar las diferencias estructurales de lo que cada uno denomina Consenso de Washington.

De acuerdo con el propio Williamson y a los premios nobel de economía Joseph Stiglitz y Paul Krugman, las divergencias en el consenso pueden ser mayores que las similitudes, por lo que sí bien hay elementos comunes de una política económica entre las instituciones de Bretton Woods y los formuladores del gobierno de los Estados Unidos, sus promotores principales estarán en las elites políticas latinoamericanas que serán los que apliquen este conjunto de medidas a sus respectivas economías.

Tal como lo sugiere Krugman sobre el estallido de una burbuja de consenso: *“cuando los gobiernos de países en desarrollo aplicaban los paquetes de medidas del FMI, los mercados de capitales invertían en ellos, y este fenómeno reforzaba el consenso y las expectativas a corto plazo; pero a medio plazo las economías reales no mejoraban, y, de este modo, estallaba la burbuja”* (Krugman, 1995, p. 59)

Después de una década, el propio Banco Mundial se convirtió en uno de sus principales críticos, bajo el eufemismo revisionista, sus principales economistas se hicieron eco de los errores cometidos en la exigencia de una aplicación del recetario.

“Algunos países han seguido muy de cerca los dictados del modelo, pero no han experimentado funcionamientos económicos especialmente fuertes. Otros países han ignorado muchos de los dictados -como mínimo respecto a detalles cruciales de secuenciación- y han experimentado algunas de las tasas más altas de crecimiento

sostenido que el mundo haya visto jamás. Concentrándose en un grupo excesivamente estrecho de objetivos -incremento del PIB-, otros objetivos, como la equidad, pueden haber sido sacrificados (...). Intentando forzar una transformación rápida -a menudo imponiendo una acentuada condicionalidad al recibir la asistencia vitalmente necesaria- no sólo han sido minados los procesos democráticos, sino que se ha debilitado, a menudo, la sostenibilidad política." (Banco Mundial, 1999)

1.5.2 ¿Por qué se aplicaron las reformas de política económica del consenso de Washington?

De los diez puntos desarrollados por Williamson, todos en materia de conducción económica, la disciplina fiscal (1), la reforma fiscal (3), el gasto público (2) y la liberalización financiera (4) serán los cambios estructurales de mayor calado para el Estado en las sociedades.

1. Disciplina fiscal: la principal prioridad del consenso está en reducir los enormes déficit públicos del Estado, ya que éstos constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales; además, un déficit presupuestario acompañado de altos niveles de inflación, socava la confianza de los inversionistas.
2. Gasto Público: La reducción del déficit público debía darse por una parte a través de una fuerte reducción en los gastos sufragados con el dinero público, el objeto era reducir el déficit presupuestario sin recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública, principalmente a empresas paraestatales, serían los primeros perjudicados, debido a que la asignación de esos recursos se consideraba un despilfarro, la eliminación paulatina de las subvenciones permitiría asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.
3. Reforma fiscal: según las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía emprenderse para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario. De esta manera, tener una amplia base tributaria era garantía de crecimiento.
4. Liberalización financiera: A fin de mejorar la inversión productiva, pero evitando un desbordamiento de los pagos de la deuda externa, el consenso propuso la liberalización financiera a través del manejo de los tipos de interés, fijados por el

mercado. El objetivo de esto es evitar la asignación inadecuada de los recursos que se deriva de la restricción del crédito por parte de los burócratas de acuerdo con criterios arbitrarios. (Martínez y Soto, 2012, p.46)

Estas políticas constituyen el núcleo duro del Consenso, ya que lucen intervinientes al resto de las medidas impulsadas: tipo de cambio competitivo; liberalización del comercio; liberalización de la inversión extranjera directa; privatizaciones; desregulación; y, garantía de los derechos de propiedad.

La aplicación del modelo de políticas liberales fue eclipsada por la homogeneización cultural que en un lapso histórico tuvieron los principales asesores económicos en la conducción de las economías nacionales en América Latina y el Caribe. No fueron sus proponentes los que lograron el consenso. El consenso vino por el lado de quienes observaron en el modelo una política para aplicar en sus respectivos países.

El consenso fue pensado para la región de América Latina y el Caribe, entender el porqué de esta aplicación viene de entender la crisis económica en que se sumergió en la década previa la casi totalidad de los países del área.

“La crisis de la deuda y la aguda recesión económica la que condujo, empujó a los gobiernos de América Latina a emprender las reformas estructurales de tipo neoliberal condensadas en el Consenso. La capacidad de maniobra de los gobiernos ante presiones externas se vio reducida ante una crisis tan poderosa como la vivida en la región, que amenazó la sostenibilidad económica de estos países.” (Batista, 2009, p.44)

El pago de la deuda externa - en América Latina políticos socialistas como el ex presidente de Venezuela H. Chávez le denominaba la *deuda eterna* – será el principal motivo de adopción de los esquemas de políticas neoliberales. La crisis del petróleo de finales de los setenta, el deterioro en los términos del intercambio y las reformas pro mercados de Europa y EEUU hacían más incompetentes las débiles y pequeñas economías del área. Sus elites políticas suscribieron la mayoría de compromisos tendientes a la aplicación de modelos foráneos sin tomar en cuenta las peculiaridades socio históricas y culturales de los choques consecuentes en su implementación⁵⁵.

⁵⁵ Johana Batista Polo (2009) en *La aplicación del Consenso de Washington en Argentina (1989 – 2001)* indica que Argentina fue un país que aplicó la práctica totalidad del ideario del Consenso,

1.5.3. El Consenso de Washington en la organización administrativa del Estado

EL Consenso de Washington se produce tras las reformas emprendidas en Reino Unido y Estados Unidos hacia una reducción generalizada del tamaño del Estado y la reformulación de la gestión pública en concordancia a la lógica empresarial.

El Consenso tenía como objetivo a los países de América Latina y el Caribe, aunque luego se adecuará para sus aplicaciones en algunos países de Asia y África. Su énfasis y principales críticas, por tanto, será de su implementación, excesos o falencias en los países del continente americano.

Para el ex director del Banco Mundial, Stanley Fischer⁵⁶, el Consenso de Washington se sustentó en la democracia como encofrado de la libertad, y en la libertad como individualización de la propiedad. De acuerdo con Fisher, los puntos fundamentales del Consenso son:

1. Marco económico estable y equilibrado: Además de la aplicación de una política fiscal eficiente, los tipos de cambio (con respecto al dólar estadounidense) son cruciales para la competitividad y productividad.
2. Revisión del gasto público: La eficiencia y calidad de los servicios públicos sólo pueden darse por medio de la reducción del tamaño del Estado y de las agencias de la administración pública.
3. Economía abierta: liberalización de barreras arancelarias a las importaciones y un sector privado doméstico fuerte.
4. Programas sociales: la pobreza y desigualdad debe ser focalizada, es decir, debe prestarse ayuda social en situaciones de salud y educación a los sectores más vulnerables.

cuyos orígenes están los desajustes macroeconómicos del país sureño: *“Un ejemplo de esto son las crisis hiperinflacionarias, como la experimentada en Argentina en 1989, que erosiona la capacidad estatal de extraer recursos y crea la sensación de caos social y de quiebre institucional [...] La condicionalidad del FMI fue el vehículo perfecto para lograr mantener la relación crediticia de este país, pues los préstamos del organismo multilateral se otorgaron a cambio de una fuerte injerencia en el diseño e implementación de las políticas públicas de Argentina, al igual que como sucedió en otros países”* (p.44)

⁵⁶ Ex economista jefe y Vicepresidente de Economía del Desarrollo del Banco Mundial (1988 – 1990); y ex Primer Subdirector Gerente del Fondo Monetario Internacional (1994 – 2001), entre 2005 y 2013 fue presidente del Banco Central de Israel.

De acuerdo con Williamson y Fisher, el Estado en América Latina debía readecuarse: reducir su tamaño, cambiar su composición, neutralizar las barreras, redibujar esferas de competencias y hacerlo con menos recursos y menos personal. El Consenso de Washington en su versión inicial implicaba la reducción del Estado en sociedades latinoamericanas ausentes de otras instituciones (sociedad civil, red empresarial, agentes privados, etc); por lo que las críticas no se harían esperar poco después. *"Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible"* (Banco Mundial, 1997).

Sin embargo, la coincidencia inicial de todos los actores involucrados en su adecuación y las simpatías de quienes debían implementarlo, encontraron en la reforma del Estado y la administración pública un diagnóstico común:

"Los aparatos burocráticos de los Estados Latinoamericanos centralizaron los procesos de toma de decisiones controlando los recursos, gastos, personal, etc. Los puestos burocráticos superiores son designaciones discrecionales de carácter político. El promedio de permanencia de un ministro latinoamericano es de quince meses en su puesto." (Mengo, 2009)

La horizontalidad del proceso de toma de decisiones, la minimización de las políticas discrecionales en la asignación y designación de partidas, programas y personal; así como, la supervisión, monitoreo y control de tales instrumentos serán los objetivos al interior del Estado que el Consenso de Washington promovió como parte de la organización administrativa, en línea con las premisas de la OCDE y con el conjunto de reformas emprendidas de forma inicial en los países anglosajones bajo el liderazgo de la NGP en la década previa.

Conclusiones

La evidencia académica visibiliza la presencia de Estados intervencionistas fuertes en la inmensa mayoría de las economías industrializadas (Europa, Estados Unidos, Japón, Australia), donde la tributación ciudadana es alta, y el grado de intervención varía en función de las preferencias políticas y la cultura económica de su sociedad.

En estos países, el marco institucional del Estado no se ha debilitado por las reformas de gestión pública y los procesos científicos, administrativos y gerenciales que han emprendidos sus gobiernos. Lo que ha cambiado es la manera de reformar la hacienda pública a través de la reconversión de gastos y la arquitectura producida por los principios gerenciales.

El tema de los derechos sociales se circunscribe a una dinámica más amplia sobre la modernidad y su vinculación a los derechos y las corresponsabilidades asociadas de las instituciones en velar por su cumplimiento; se trata de un área temática de la agenda contemporánea, donde las relaciones entre el Estado y la sociedad deben encauzarse tanto desde los requerimientos como las preferencias en la actuación institucionalizada de la gestión pública. El ajuste de las demandas sociales está dado por la capacidad – o su ausencia – que la ciudadanía delegue en el Estado; y que el propio aparato burocrático del Estado esté capacitado para asumir.

La protección de los ciudadanos tiene un piso formalista en los preceptos constitucionales, no sólo una mera forma de Estado, sino también una acción de gobierno. Una constitución que debe velar por la protección de los derechos ciudadanos, pero limitar el ejercicio y concentración del poder político en un marco democrático garantista.

La ingeniería constitucional así comprendida, no sólo refleja el documento fundacional – la carta magna – sino que comprende la materialización de la voluntad ciudadana en el ejercicio del poder político. El sistema político, el sistema electoral y el tipo de gobierno son parte neurálgica de la ingeniería constitucional, dado que ello demarcará el tipo de relación entre el Estado y la ciudadanía, y sus representantes.

En este contexto de derechos sociales y actuación del Estado, el acento está en el gasto público como uno de los principales instrumentos de la política fiscal, el cual permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad.

El juego dialéctico entre la legitimidad política y la satisfacción de las demandas sociales ha sido propenso a utilizar la política económica como baza ante las demandas

ciudadanas. La no adecuación en esa satisfacción genera conflictos sectoriales que buscan la reivindicación de las propuestas y programas planteados. El difícil consenso entre actores y sectores distintos, sobre un modelo de Estado que beneficiando a las mayorías logre regirse por los parámetros de eficiencia, eficacia y calidad propios de la esfera privada; pero que defienda, promueva e impulse la participación de la ciudadanía en la construcción del propio Estado a través de políticas y programas sólo es posible con las garantías de condicionamientos mínimos para ambos sectores.

Las necesidades como objetivos y estrategias cuyo cumplimiento resulta fundamental para la existencia de las personas en la vida social, cuya satisfacción garantiza la propia reproducción y existencia de esa sociedad es el enfoque que críticos como Gough y Max Neef coinciden con respecto a la valoración de las necesidades y la economía para la sociedad moderna.

Gough señala que todas las necesidades humanas están sujetas a las precondiciones de salud y autonomía como componentes universales. Universalidad que afirma presupone la satisfacción de necesidades básicas, donde deben formularse de manera individual a cualquier medio social.

Max Neef a su tiempo contextualiza éste enfoque sobre el desarrollo y las posibles opciones para conseguirlo, focalizándose en el crecimiento cualitativo de los seres humanos, entiende que el desarrollo y la calidad de vida está directamente sujeta a la capacidad de satisfacer las necesidades humanas fundamentales.

Estos marcos críticos sobre la importancia del ser humano en la sociología comparada tiene su enlace con la administración pública y la economía en los derechos sociales, es decir, los derechos que los seres humanos en tanto ciudadanos de una determinada comunidad política (Estado) tienen garantizados requisitos materiales mínimos para el ejercicio de tal ciudadanía.

El Estado de bienestar, resultado de esta concepción previa, en sus diferentes acepciones, comporta la garantía de un conjunto de derechos sociales que permiten la sustentación de la vida ciudadana y la participación crítica, reflexiva y democrática en la mayoría de las sociedades abiertas y modernas en la actualidad.

Al ser derechos sociales, las categorías de análisis no pueden darse desde el individualismo metodológico de la esfera liberal, sino que es en el entramado social, donde la comunidad y la familia juegan un rol esencial las que le avalan tal diferenciación como derechos sociales de los ciudadanos (en tanto parte de esa comunidad) y obligaciones sociales del Estado (en tanto instrumento de esa comunidad o comunidades).

La efectiva garantía de los derechos sociales comporta una adecuada instrumentalización de las políticas públicas a través de la planificación, donde las obligaciones del Estado están sujetas a la normativa sobre transparencia y control presupuestario en orden con las prioridades socioeconómicas de los sectores más vulnerables que pretenden satisfacerse.

El redimensionamiento del Estado de bienestar actual y la configuración de la administración pública moderna, han encontrado en la planificación una herramienta para la focalización en el ciudadano a partir de las necesidades específicas, es decir, ha permitido la focalización de los recursos a sectores definidos, privando la eficiencia y legitimando el sistema, integrando la importancia del sujeto de derechos (el ciudadano) y los requerimientos del sistema (el Estado).

La planificación estratégica es por tanto una herramienta de transversalidad en la gestión pública, orientada a la coordinación axiomática y solidez metodológica entre el *ser* y el *hacer* de la institucionalidad pública.

CAPÍTULO III DESARROLLO NORMATIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Introducción

La tarea de fiscalización engloba un conjunto de mecanismos jurídicos, dispositivos normativos y reglamentos funcionales que hacen posible – o procuran – que la rendición de cuentas sea un recurso tangible para el fortalecimiento del sistema democrático en general, y para la acción del Estado en particular.

El término “Rendición de cuentas” deriva del término inglés “*accountability*”, mismo que se entiende, en su contexto originario, como la obligación de reportar, explicar o justificar la actuación de un funcionario en la administración del Estado, de cara a la ciudadanía y por medio de los procedimientos y trámites que el estado de derecho permite en los sistemas democráticos.

Dependerá de la tradición administrativa, como señala la OCDE, los mecanismos empleados por los países para poner en práctica este proceso en sus países. Sin embargo, su origen constitucional se haya en el sistema federal de los Estados Unidos en 1786, extendido más tarde y bajo formas diferentes a la mayoría de países, para colocar límites al propio poder político, reducir la discrecionalidad de la administración del Estado y combatir el acusado debate sobre el déficit democrático de instituciones públicas dirigidas por funcionarios no electos.

En la primera parte de este capítulo se observará su desarrollo normativo, las preocupaciones referidas a la transparencia y la responsabilidad y sus consecuencias para el entorno de sistemas federales.

La segunda parte refiere cómo se ejecuta este proceso en entornos complejos de gobierno, específicamente, cómo se dan cabida las relaciones intergubernamentales en sistemas federales de cara al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Los sistemas democráticos y la participación ciudadana demandan espacios y cuentas de la administración del Estado; de allí que, la compartimentación de políticas y la actuación en red revele una nueva perspectiva para los hacedores de políticas públicas como coloca de relieve la academia en términos de los estudios administrativos comparados y los reportes de instituciones como la OCDE manejan al respecto.

1. Rendición de cuentas (*accountability*) y el desempeño público en un contexto federal.

La rendición de cuentas (*accountability*) real es sólo posible en sociedades democráticas, en donde la relación entre gobernantes y gobernados está mediada por la confianza depositada en los representantes y refrendada por los ejercicios de transparencia continua que hacen del ejercicio del cargo para el que son asignados. De igual manera, la rendición de cuentas está dada por las políticas comunicacionales y los mecanismos de participación que establece el Estado en su relación con la sociedad; por lo tanto, la rendición de cuentas es un profundo ejercicio de eficacia democrática que encierra patrones de cultura política y confianza institucional por una parte, y una participación activa de la ciudadanía por la otra.

The Random House Dictionary of English Language (1987) define la *accountability* como “*ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo*”⁵⁷, lo que en lengua castellana no tiene un sinónimo exacto, por lo que la generalización ha tendido a colocar la rendición de cuentas como una traducción inexacta del término anglosajón con el que se comprende la obligación de quien es responsable por recursos y capital humano de hacer uso de ellos con probidad y ética, sujeto a la supervisión tanto de sus superiores inmediatos, como sujeto al control y potencial aprobación de sus subordinados.

Sin embargo, los regímenes no democráticos también son sujetos de algunas formas de rendición de cuentas, bien sea frente a un líder religioso (Irán) o a un Partido único (Cuba), la diferencia de éstos con los sistemas democráticos está en el grado de

⁵⁷ Traducción libre del autor.

apertura, la naturaleza de las políticas de transparencia y las corresponsabilidades derivadas de la rendición de cuentas.

Mientras las dictaduras no basan su legitimidad en el poder ciudadano, y por lo tanto, no están sujetos a su beneplácito electoral, los regímenes políticos de democracias representativas están fundamentados en la rendición de cuentas tanto de tipo horizontal (entre poderes del Estado, entre agencias de gobierno) como de tipo vertical, de las autoridades frente a los ciudadanos (elecciones, referéndums, congresos) y frente a la presión de grupos de intereses nacionales e internacionales (Empresarios, sindicatos, las ONG y agencias de las Naciones Unidas, entre otros).

Los procesos de rendición de cuentas se dirigen a buscar mayor transparencia y corresponsabilidad entre quienes observan (los ciudadanos) y los observados (las autoridades legalmente constituidas), transversalizados por los agentes de control, los funcionarios burocráticos y las redes de la sociedad civil vinculadas a los procesos de transparencia y ética en el manejo de las funciones públicas. Las responsabilidades derivadas de este ejercicio varían en función de quien administra la cosa pública, y los órganos de control y fiscalización en su ejecución. Se trata tanto de un ejercicio de control vertical como de una tarea horizontal por la supervisión y el resguardo de la integridad del bien común.

“La rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia”. (Ugalde, 2002, p. 10).

Comprender la rendición de cuentas en un contexto federal requiere de la comprensión previa de su constitución en democracia y el papel ejercido por el Estado en ello. Ello fue abordado por el economista inglés John Stuart Mill⁵⁸ en el siglo XIX sobre

⁵⁸ (1806 – 1873) fue representante de la llamada *Escuela Clásica de Economía* y teórico del utilitarismo. Desarrolló gran producción intelectual sobre la economía, la libertad y el régimen político. Destacado su concepto sobre libertad que lo conectaba con su propia concepción antropológicamente negativa del hombre, al respecto dice: *“El único propósito por el cual el propio poder puede ejercerse adecuadamente sobre cualquier miembro de una comunidad civilizada contra su voluntad es la prevención del daño ajeno.... La única parte de la conducta*

la democracia como el método institucional para la toma de decisiones políticas en función del bien común, dejando en manos de los ciudadanos la decisión sobre temas en conflicto por medio del ejercicio del sufragio y la selección de individuos encargados de hacer valer su propia voluntad (principio de representación)⁵⁹. (Vidal de la Rosa, 2010)

J.S. Mill hará uso de los escritos de James Madison sobre el gobierno y la organización del Estado en *El Federalista N° 10* de fines del siglo XVIII⁶⁰, con dos ideas principales: la representatividad y la soberanía popular como instrumentos de la ciudadanía para delegar en el gobierno la elaboración de leyes en función del interés común, el interés general. Al mismo tiempo, el pueblo contaría con instrumentos para exigir al gobierno esa delegación de poder dada. En su obra *Representative Government* (1861), John Stuart Mill señala,

“Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que éste individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos [...] El hombre de conciencia y de talento reconocidos debería exigir plena libertad de obrar según lo que estima mejor, no supeditándose a otras condiciones. Pero los electores tienen derecho a saber cómo piensa obrar, según qué opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber público” (2001, p. 140 – 145).

Se trata sobre todo de comprender que Stuart Mill estaba inspirado por las discusiones iniciales de los llamados *padres fundadores* de los Estados Unidos (Thomas Adams, Benjamin Franklin, James Madison, Alexander Hamilton, George Washington,

de una persona por la cual ésta es dócil ante la sociedad es aquélla que concierne a los demás. En la parte que sólo atañe a uno mismo, su independencia es, por derecho, absoluta. Sobre sí mismo, su propio cuerpo y mente, el individuo es soberano” (*The Contest in America*, 1862) Traducción propia.

⁵⁹ La rendición de cuentas es, por tanto, un proceso de construcción sociopolítica propio de la racionalidad weberiana, donde autoridad, soberanía y legitimidad tendrán roles diferenciados y protagónicos. La idea sobre por qué se debía obedecer al gobernante (en tanto depositario de la soberanía nacional) hará que su desafío inicial se traslade a la legitimidad otorgada por los ciudadanos libres en procesos competitivos de elecciones.

⁶⁰ Publicada el 22 de noviembre de 1787, es la décima publicación de una serie de los propulsores del federalismo “*The Federalist Papers*”, de allí que su nombre en inglés fuese *The Federalist* X. Se trata de la exposición de Madison sobre la protección de la Nación frente a las facciones que puedan hacerse con el poder político.

entre muchos otros), quienes preocupados fundamentalmente porque el nuevo país no degenerase en una república tiránica ni incompetente como los ocasos de las grandes formaciones antiguas (Roma y Atenas a la cabeza), observaron ingente contenido en las propuestas liberales del inglés John Locke y su modelo de contrapesos entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La rendición de cuentas así inspirada se sustentará inicialmente en la propia creación de la constitución y el sistema federal de los Estados Unidos de América en 1776 bajo la Convención de Filadelfia.

“Para los padres fundadores de la democracia norteamericana, la rendición de cuentas democrática es ante todo un mecanismo para evitar los abusos de poder, y es también una fuente -aunque no la única- de legitimidad política. Las elecciones son suficientes para generar rendición de cuentas, en la medida en que autorizan a los gobernantes a actuar en nombre de los ciudadanos, y los sancionan (no reeligiéndolos) en caso de no hacerlo adecuadamente, lo que crea una relación de dependencia”. (Isaza, 2012, p.35)

La rendición de cuentas sustentada en la configuración del sistema político de Estados Unidos tendrá de forma inicial todo el proceso discursivo entorno al federalismo y sus formas. Los esfuerzos federalistas de los Estados de la Unión por hacer constituir un gobierno central débil que en la práctica fuese incapaz de cortar competencias a cada uno fue categórico para los balances y contrapesos que la constitución de ese país puso al Ejecutivo federal y su evolución hasta la actualidad⁶¹.

Ahora bien, la rendición de cuentas tiene dos aspectos: *answerability*, o informar públicamente de las acciones y explicarlas, *enforcement*, la capacidad de imponer sanciones a los que no hayan cumplido su deber y receptividad a las solicitudes y expectativas de los ciudadanos. Además, existe rendición de cuentas centrada en dos aspectos diferentes: legal, que se refiere a la posibilidad de prevenir y castigar acciones ilegales, y de desempeño, que está orientada a controlar la ejecución de los compromisos del gobierno o las funciones del cargo público (World Bank, 2004).

⁶¹ A este respecto, en su teoría sobre la democracia, Borowiak, dice “*La dependencia así producida, junto con un sistema bien diseñado de chequeos y contrapesos, permitiría un gobierno seguro sin amenazar las competencias del gobierno*” (2007, p.1004).

Ambos aspectos de la rendición de cuentas buscan maximizar la eficiencia, la transparencia y reforzar el papel de la ética pública en el manejo de los asuntos comunes. Es un ejercicio de pedagogía institucional, al tiempo que un mecanismo de participación ciudadana y de corresponsabilidad política y administrativa entre funcionarios no electos, autoridades políticas y sectores involucrados.

Como señala el Banco Mundial, la rendición de cuentas se bifurca en dos direcciones (las explicativas de las decisiones tomadas, y la asunción las responsabilidades derivadas de dichas decisiones), ambas aunque distintas en métodos y procesos, se componen del mismo conducto de la política pública y están llamadas a los mismos fines, transparentar la información sobre el conjunto de procedimientos llevados a cabo para la ejecución de una política pública, los actores que intervienen y el resultado de la misma.

En función a ello, este mecanismo está dado entre el gobierno y los ciudadanos, entre el gobierno y el poder legislativo (parlamento) y entre la burocracia y el gobierno (Elster, 1999); se trata de tres tipologías para los procesos de rendición de cuentas con metodología distintas y objetivos finales distintos, aunque transversales al proceso de transparencia, ética y probidad.

Mientras las elecciones son el principal instrumento para las relaciones entre gobierno y ciudadanos, la rendición de cuentas entre gobierno y parlamento se da por medio de la interpelación y fiscalización de las políticas públicas, variable en torno al tipo de sistema político: en un sistema parlamentario la rendición es total dado que el gobierno actúa en nombre de éste, mientras que en regímenes presidencialistas (Estados Unidos) se trata de una rendición de cuentas más de tipo político e institucional. Un control variable en todo caso.

Sin embargo, el tercer tipo, entre la burocracia y el gobierno, la rendición de cuentas es un proceso más complejo y fundamental para la legitimidad de éste último: buena parte de las decisiones y acciones no sujetas a control electoral están desarrolladas por funcionarios públicos, por lo que el control ciudadano frente a estos (la burocracia) es de forma indirecta (a través del gobierno), lo que le otorga una doble responsabilidad a las autoridades políticas frente al desempeño institucional de la administración del

Estado. Es esta última tipología, la de mayor interés en torno a la corrupción y la fiscalización del Estado.

1.1. La rendición de cuentas (*accountability*) en el marco de la OCDE

La rendición de cuentas ha sido una de las políticas más extensas por parte de los programas desarrollados por la OCDE para sus países miembros; aunque la propia organización aclara que no existe un único concepto con respecto a la rendición de cuentas, al referir que está sujeta a las normativas, costumbres y sistema político, que son factores que difieren entre sus miembros.

Se trata de un concepto moderno, tanto en la teoría como en la práctica administrativa de la gerencia pública. Constituye una auto-evaluación de los administradores públicos (desde gerentes hasta operarios) en el uso de los recursos públicos, la consecución o no de los objetivos y la asunción de las consecuencias derivadas de los puestos que ocupan dichos funcionarios.

“La rendición de cuentas es un asunto que está recibiendo creciente atención por parte de todos los países miembros de la ODCE. Un número destacado de miembros están dando pasos importantes para colocar la rendición de cuentas en sus procesos de reformas públicas. Otros miembros pueden no haberlo hecho de forma explícita, pero las reformas en sus sectores públicos ha dirigido la atención al tema de rendición de cuentas desafiando las normativas existentes (a través de otorgarle más autoridad a directores de área, por ejemplo). La rendición de cuentas tiene un significado diferente en diferentes países, lo que es reflejo de las diferentes tradiciones administrativas. Los acuerdos sobre rendición de cuentas pueden resultar distintos al interior de un país, de acuerdo al estatus y forma de sus instituciones, los niveles de gobierno y la naturaleza de sus actividades. A pesar de estas diferencias, hay temas comunes que hacen que la rendición de cuentas sea muy pertinente y oportuna. Lo más importante parece ser el avance desde la rendición de cuentas basada en el cumplimiento a una rendición de cuentas fundamentada en el rendimiento en que se dirige el esfuerzo de la mayoría de los gobiernos”. (ODCE, 1997, p.1)

La Organización recoge las dificultades técnicas en la definición del proceso y lo engloba en los esfuerzos tendientes a mejorar la gerencia pública, hacerla más transparente y organizar el balance de resultados en función del marco local (regional y nacional) sobre las expectativas ciudadanas y normativa jurídica vinculante. Observa la ODCE que sí bien el proceso de rendición de cuentas puede no resultar explícito en los marcos nacionales, se han producido y se siguen produciendo reformas a la administración pública del Estado en sus países miembros dirigidos a otorgar mayores responsabilidades a los directores y funcionarios públicos de menor nivel, con la finalidad de acercar la función pública al ciudadano y reducir brechas de opacidad en las distintas organizaciones del servicio público.

Estas diferencias se encuentran en la valoración del proceso, desde una perspectiva positiva sobre la rendición de cuentas como el marco de una política comunicacional por transparentar las acciones de gobierno y con ello mejorar la confianza institucional, aportar en la construcción y refuerzo de la cultura política democrática y fortaleciendo protocolos de ética en las autoridades políticas, llamada “*answerability*”; o por otra parte, comprendida desde una esfera negativa, provista de sanciones y penalizaciones para quienes no ejerzan acciones de rendición de cuentas, la llamada “*enforcement*”.

Un asunto importante en torno a la rendición de cuentas es la responsabilidad administrativa en la gerencia de los asuntos públicos. Existen dificultades para observar esta relación cuando quien debe rendir cuentas es un Ministro o Alta Autoridad política, dado que sí bien está sujeto a rendir cuentas por la gestión, no necesariamente es el decisor – ejecutor de la gestión de la que se hace responsable políticamente frente a un determinado órgano contralor (desde el Parlamento hasta las asambleas de ciudadanos). A este respecto, la ODCE se pregunta: “*¿la rendición de cuentas políticas versus la rendición de cuentas administrativas pueden estar separadas, o un ministro debe ser responsable por decisiones administrativas?*” (1997, p.2)

No existe una única respuesta correcta a este planteamiento, dependerá de los acuerdos precedentes, de la normativa aplicable y de la sustentación democrática en el ejercicio político de cada uno de los países lo que inclinará la balanza final entre la

responsabilidad administrativa en la función pública y la rendición de cuentas de los cargos políticos.

De allí el avance en la generalización de la rendición de cuentas como un proceso más en la gestión pública y no una mera declaración pública a través de los indicadores de gestión, la eficiencia de resultados y la evaluación de recursos.

“La rendición de cuentas incluye una evaluación comparada entre los objetivos propuestos plenamente definidos y los rendimientos alcanzados. En la propiedad estatal suelen ser difusos, contradictorios y vagos; por lo que la mejora en la definición de ésta área es típicamente el primer paso hacia una mejor rendición de cuentas en general.” (OCDE, 2008, p. 9)

Mientras la rendición de cuentas se produzca en funcionarios de menor nivel y en agencias de gobierno con actividades más finitas y claramente tipificadas, mayores serán los procesos de transparencia y responsabilidad individual que puede conseguirse por medio de la evaluación comparada que propone la ODCE. De la misma forma, los niveles más altos de rendición de cuentas (altas autoridades, ministros, primer ministro) suelen ser rendiciones de cuenta de tipo político, no necesariamente (aunque no lo excluye) de tipo administrativo. Los procesos de descentralización administrativa y las reformas gerenciales tienen un peso importante en ello, de allí que la forma de organización del Estado (unitario, federal) y su sistema político (monarquía parlamentaria, presidencialista) jueguen un importante rol en la asignación de responsabilidades por la gerencia de la Administración del Estado.

1.2. Contexto federal en la rendición de cuentas

Los procesos de descentralización y desconcentración de la administración pública, tendientes a mejorar su eficacia y eficiencia, y con ello, elevar los niveles de vida de la sociedad a la que sirve, han llevado a la creación de agencias y oficinas públicas locales, reduciendo la participación de autoridades o directores nacionales de grandes empresas públicas o de algún órgano de gobierno que no se encuentre familiarizado con

la contingencia de sucesos y la subsanación inmediata en entornos cercanos a los afectados.

Sin embargo, este énfasis puesto en la gerencia pública, ha reducido las responsabilidades administrativas centrales por parte de las autoridades políticas, es decir, las competencias y autoridad cedida a los agentes locales conlleva las consecuencias tanto para quienes ejercen dichos cargos como para los ciudadanos a los que sirven, pero que no necesariamente han votado por éstos. Se trata de un tema de legitimidad institucional, transparencia administrativa y corresponsabilidad política.

Los sistemas federales son un ejemplo bastante recurrente para citar casos como los anteriores. Los acuerdos y arreglos institucionales entre los territorios que componen un sistema federal (como los Estados Unidos, por ejemplo) son el resultado histórico de la evolución política de las comunidades que lo habitan – guerras, constituyentes, acuerdos y concesiones –, dando como resultado la formación de órganos de gobierno a nivel federal y a nivel estatal – provincial.

Podemos citar un ejemplo: en materia aduanera y de tributación, la agencia federal encargada normalmente se reserva la primacía, tras un proceso de negociación diferenciada con cada estado – provincia y la coordinación fiscal nacional gerencia su aplicación a nivel nacional con arreglo a los dispositivos constitucionales y las cláusulas de igualdad, distribución y cooperación entre el nivel federal y el nivel provincial (España es un ejemplo no perfecto de esto).

Los proyectos, partidas y en general, la administración pública a nivel federal, está comprometida – por costumbre y/o norma – a informar de sus directrices de forma recurrente, generalmente de modo propio, aunque algunas veces de forma obligada por los órganos de justicia y los instrumentos legislativos vigentes.⁶²

La normativa jurídica federal suele ser más estricta y más restrictiva que la normativa local o principal, esto dado que los márgenes de acción – y discreción – del

⁶² Un ejemplo de esto fue un derecho de petición (2014) ante la Corte Suprema de Justicia de EEUU de un periodista, sobre los correos electrónicos de la ex secretaria de Estado, Hillary Clinton, bajo la Ley de Información Pública vigente. La decisión del alto tribunal obligó al Departamento de Estado a publicar los correos de Clinton (2015) después de llegar a una negociación entre el gobierno federal y los tribunales.

funcionario público se amplían, no sólo en la jerarquía vertical, sino en el nivel de gobierno. Mientras más centralizado sea el gobierno mayor será la disponibilidad de manejo de información privilegiada y menor la oportunidad de verse comprometido a compartirla.

México, con un sistema desconcentrado de gobierno (semi – federal) ha liderado las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas entre las democracias en vías de desarrollo y miembros de la OCDE. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁶³ de 1966 y más tarde la ley de gobierno abierto de 2007, “*obliga a poner a disposición de la sociedad la información sobre el desempeño del gobierno, por lo que es un instrumento que coadyuva a la rendición de cuentas y el combate a la corrupción del gobierno.*” (Morales, Ruíz y Alor, 2010, p.2)

El control y la fiscalización suelen usarse como sinónimos de la rendición de cuentas, aunque no son necesariamente sinónimos. La rendición de cuentas, y especialmente en un contexto federal, implica la necesidad de informar a la ciudadanía de forma periódica sobre las decisiones adoptadas por sus autoridades, sean éstas electas o pertenezcan estatutariamente a la administración pública. El control y la fiscalización por su parte están en estrecha relación con la supervisión de actos de gobierno, es decir, con los procesos de contraloría y auditoría.

A este respecto, observa Ian McLean (1996) que, la rendición de cuentas es “*el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño*”. (p.1)

⁶³ El derecho de acceso a la información fue reconocido y normado en la Ley federal de Libertad de Información (*Freedom of Information Act, FOIA*) de 1966. Si bien esta ley no contenía una disposición específica en donde se contemplara explícitamente el principio de máxima divulgación, la Ley de Gobierno Abierto (*Open Government Act*) de 2007, a través de la cual se enmienda la FOIA, establece en el preámbulo que el sistema político nacional debe regirse por una presunción de transparencia en las relaciones del gobierno y los ciudadanos.

1.3. Federalismo y relaciones intergubernamentales

La rendición de cuentas es heredera de la democracia representativa, es un mecanismo anclado en el sistema de balance de poder que la democracia moderna inicia consigo. Sus orígenes se remontan a 1789 con la promulgación de la Constitución federal de los Estados Unidos de América y su celoso proceso de pesos y contrapesos entre la Administración federal y los estados de la Unión por una parte; y de las tareas encargadas a cada una de las ramas del poder (ejecutivo, federal y legislativo), bajo un sistema político de tipo presidencialista, por la otra.

Cuando los ciudadanos otorgan el voto por un candidato de su preferencia y luego éste convertido en autoridad electa – del ejecutivo o del legislativo – actúa en el ejercicio de sus competencias, ello implica la delegación de confianza, y una evaluación *post facto*, cuando se someta nuevamente a la confianza de la ciudadanía por una reelección. Este mecanismo opera tanto de forma individual como de forma colectiva, hacia el partido o agrupación política que apoya al político – candidato a la reelección. Esta es la forma más primigenia de la rendición de cuentas, sociológicamente, una rendición de cuenta de tipo electoral y pasiva.⁶⁴

Como se describió anteriormente, la obra *El Federalista X* de James Madison (1751 – 1836), sirvió no sólo para configurar las instituciones políticas de ese país, sino que recoge algunas de las ideas centrales de los procesos de transparencia y rendición de cuentas en que siguen sustentándose hoy día, y que sirvieron para privilegiar al federalismo como sistema político.

⁶⁴ John Elster (1999) señala los mecanismos provistos en la antigua democracia de las ciudades-Estados de Grecia que se enlazan con la hoy rendición de cuentas: “1) El *ostracismo*, que consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza; 2) El *euthinay* era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión; 3) El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático; y 4) el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y éste resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era considerado nulo y su proponente sujeto a castigo” (p. 259).

Antes que J.S. Mill y el propio Madison escribieran y apoyasen el sistema federal, fue el inglés John Locke (1632 – 1704), precursor de la ciencia política moderna, quien en su célebre obra *Segundo Tratado sobre el gobierno civil* (1689), introdujo la separación de poderes como instrumento fundamental en sistemas democráticos bajo una teoría del Estado desde la filosofía política. Observaba el filósofo inglés que la autoridad política del gobierno era conferida para propósitos limitados y podía ser revocada si era excedida o si el gobierno abusaba de sus poderes,

“No siendo sino el poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, que se ha otorgado a la persona o asamblea que legisla, no puede ser superior al que tenían esas mismas personas cuando vivían en estado de naturaleza, antes de entrar en sociedad, poder que renunciaron a favor de la comunidad política. Nadie puede transferir a otro un poder superior al que él mismo posee, y nadie posee poder arbitrario absoluto sobre sí mismo ni sobre otra persona”. (Locke, 2012, p.144)

Sustentado en ello, esta visión antropológica negativa sobre el hombre de Locke⁶⁵, va a inspirar el miedo de Madison ante la posibilidad que una facción con poder se hiciese con el control político de toda la nación. Su propuesta federal se anclaba en la necesidad de supervisión constante al gobierno central, donde la constitución de diversos órganos federales (pesos y contrapesos) y sus pares estatales, haría de muy difícil acceso que intereses particulares se impusieran frente a intereses colectivos.

A pesar de esta inspiración en los postulados de Locke, Madison, sus colegas federalistas no eran partidarios del parlamentarismo como forma de gobierno para América. Las amenazas externas y la debilidad institucional con que nacía la reciente independencia de la Nación requerían apostar por una cabeza visible al frente de la seguridad y la defensa, un ejecutivo federal.

⁶⁵ Señala que “[...] entregar a quienes ya tienen el poder de legislar, también el de ejecutar las leyes, sería provocar una tentación demasiado fuerte para la fragilidad humana, ya de por sí sujeta a la ambición. Porque entonces les sería muy fácil dejar de obedecer a las leyes que han promulgado, o rehacerlas y aplicarlas de acuerdo con sus intereses”. (Locke, 2012)

Ese balance de pesos y contrapesos que inspira y trata de configurar los sistemas federales obtiene sin embargo una crítica sobre la asignación de responsabilidades inter – agencias del Estado en la gobernabilidad. Los procesos de coordinación de políticas públicas descentralizadas, con atribuciones desiguales de funciones y de fondos, crean dificultades para los procesos de rendición de cuentas ante los ciudadanos, ello dado que cada área política cuenta con reglas propias sobre la distribución de competencias, responsabilidades y ejecución entre los diferentes ámbitos del gobierno.

La competencia configurada como una norma al interior de las agencias y estamentos del gobierno en el federalismo, buscando una máxima eficiencia y reduciendo las posibilidades de privilegios, tienen, en algunos casos, una consecuencia no deseada en materia de responsabilidad, haciendo complejos los procesos de identificación de la agencia encargada de su ejecución. De allí que el modelo deba hacerse con una legislación específica que obligue a las autoridades – y a la burocracia en general – a informar de forma periódica y/o a petición de la ciudadanía – sobre las actividades desempeñadas en el ejercicio de sus competencias. A este respecto, comenta Evan Criddle que,

“¿Las agencias administrativas socavan la soberanía popular cuando aplican las leyes federales? Durante las últimas décadas, algunos académicos han argumentado que la regulación de las agencias por parte de funcionarios no electos coloca en peligro la soberanía popular y que el derecho federal debe resolver la aparente tensión entre la práctica normativa y los principios democráticos al permitir que el presidente sirva como un elector preferente de la voluntad de las personas en el estado administrativo. De acuerdo con este punto de vista, el proceso de toma de decisiones en el sistema federal debería contar con las preferencias y un firme control del mandatario, toda vez que supondría las preferencias del pueblo en todo el sistema federal.” (2010, p. 441)

Observa el profesor Criddle que esta debilidad en el sistema federal en el proceso de toma de decisiones a nivel intergubernamental ha sido tratado de reducirse por una intervención – cada vez mayor – del jefe del poder ejecutivo, y por medio de éste, de las preferencias del pueblo en los procesos decisorios en los sistemas federales.

Considerar ello una participación de la ciudadanía a nivel federal es muy pobre, por lo que en el caso de los Estados Unidos, se propone una “representación fiduciaria” en todas las agencias del sistema federal, con el objetivo de que éstas “*actúen razonable y responsablemente en la promoción del bienestar público*”. (2010, p.442) Su tesis fundamental está en la intervención ciudadana directa en las agencias como representantes de la ciudadanía e independientes de los intereses políticos y del control partidista.

Aunque su propuesta resulta interesante en torno a la forma de reducir la debilidad democrática de las agencias, su idea sobre representación fiduciaria en el sistema federal deja de lado las competencias requeridas para el ejercicio de determinados cargos, la información asimétrica entre actores del sistema y el principio de representatividad del sistema democrático.

1.4. El derecho federal y las competencias intergubernamentales

Las responsabilidades y consecuencias administrativas, civiles y penales en el ejercicio de los cargos públicos están reguladas por la normativa jurídica vinculante. Por esto, las relaciones de competencias intergubernamentales estén sustentadas en el derecho federal susceptible de aplicarse en los modelos estudiados.

Siendo Estados Unidos un sistema federal, el derecho federal está regido por los dispositivos constitucionales en materia de competencias diferenciadas en los niveles de gobierno; y por la jurisprudencia asentada por la tradición jurídica en este país.

Los vacíos jurídicos presentes en la constitución federal han sido subsanados en numerosos casos por medio de interpretaciones que realiza la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. Ello ha permitido que la llamada *cláusula de supremacía* (en la lectura que realiza la Corte sobre el artículo VI.2 de la Constitución de los Estados Unidos), haga que prevalezca la normativa legislativa federal sobre la estatal. Al mismo tiempo, y por medio de casos específicos, la Corte Suprema ha desarrollado la *preemption doctrine*, que consiste en ocupar el lugar de normativas estatales por parte de legislación federal, una doctrina que ha resultado clave para la determinación de competencias entre

la Administración federal y los Estados que le componen. *“Lo más frecuente en la práctica, sin embargo, es que cuando el Congreso [de EEUU] legisla en algún sector tradicionalmente regulado a escala estatal – como es típico de la legislación mercantil – legitime la aplicación de las normas estatales en tanto en cuanto no entren en conflicto con la legislación federal”*. (De Miguel, 2006, p.6)

Se trata de casos específicos, no de generalizaciones, por lo que debe contextualizarse tanto su aplicación como sus consecuencias para los actores involucrados; su importancia deriva de que han asentado marcos jurídicos de actuación en un sistema federal multinivel como el caso específico de los Estados Unidos.

Y este caso específico están en concordancia con respecto a las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales, generalmente vinculadas a los dispositivos legales e interpretaciones jurídicas formuladas por instituciones democráticas e independientes, muy enlazadas en la cosmovisión sobre los derechos individuales y el papel del Estado en el contrato social, por lo que no existe un modelo único, cada sistema federal tiene su propia configuración, más allá de la estructura que se asemeja en la mayoría de los casos; o de los tipos ideales que la teoría política proporciona.

La singularidad de la constitución del sistema federal de Estados Unidos proviene de la concepción de derechos del individuo como una fase previa al derecho establecido por el legislador y asentado por la justicia (Zagrebelky, 2003). Las discusiones entre los *padres fundadores*, tanto en la Declaración de Derechos de Virginia como en la posterior Declaración de Independencia de 1776, encierran la aceptación consensuada de acuerdo con este autor de un patrimonio previo de derechos subjetivos individuales que debían ser protegidos en la conformación de las instituciones de este país. Este patrimonio debía

“...mantenerse inalterado y protegido de todas las posibles amenazas – ya externas, como el Parlamento inglés y especialmente de su poder tributario, ya internas de un eventual legislador omnipotente – y, en consecuencia, los derechos constituían a los individuos en sujetos activos originarios y soberanos, haciendo de este modo posible el acto de delegación constitucional, fundando el Estado (Government) y, en él, el poder legislativo”. (Avezuela, 2008, p.5)

La debilidad constituyente que de forma explícita fueron creadas las instituciones federales de Estados Unidos provienen de esta concepción respecto al Estado en general, y frente a los derechos individuales en particular. Importante el énfasis inicial en la constitución del poder legislativo en ello, dado que en sus funciones está la capacidad de controlar y supervisar numerosas tareas de otras ramas del poder público, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

El derecho administrativo desarrollado de forma *a posteriori* ha sido el hilo conductor de las relaciones intergubernamentales e inter agencias de la burocracia americana. Conceptuado por la doctrina como un derecho regulador de las tareas administrativas de las instituciones, con funciones “*cuasi legislativas o <rulesmaking> y cuasi judiciales o <adjudication> y la revisión por los tribunales de su actividad*”. (Avezuela, 2008, p.7)

La dificultad para legitimar las decisiones por agencia independientes que han ganado autonomía y han sido protegidas por el derecho administrativo en los Estados Unidos, ha puesto en las últimas décadas el acento en la regulación normativa cada vez mayor de la presidencia federal para mejorar la conducta de esos organismos. Mientras el ejecutivo es electo, la mayoría de agencias responden a la burocracia profesional, no electa. El déficit democrático de origen ha sido centro de atención por parte del sistema federal, especialmente, de las decisiones emanadas de la Casa Blanca a partir del último cuarto del siglo XX.

La dificultad jurídica, observan Schoenbrod, Lowi, Bagley y Revesz, de la situación de las agencias en el sistema federal norteamericano estriba en el poder casi omnímodo que se le otorga a las oficinas de burócratas con facultades legislativas, judiciales y administrativas sumamente amplias. Sí bien son creadas como una “subdelegación” del poder del Congreso, su operatividad deriva en un amplia y extensa capacidad de funcionamiento. (Avezuela, 2008)

La acción administrativa es fundamental en la comprensión del sistema federal de los Estados Unidos, ya que de ella provienen los límites y alcances de su sistema federal, y no de la propia Constitución, en la que se da cabida a meros principios y enunciados postulares. El sistema federal de este país exige una comunicación y diálogo constante

intergubernamental, no sólo en sentido vertical sino en sentido horizontal, presionado por un derecho administrativo amplio y un contexto externo demandante.

Es menester señalar que el federalismo es asumido con las peculiaridades propias de cada comunidad nacional, por lo que la generalización del sistema federal y la relación estructural con las agencias, las oficinas de gobierno y la relación intergubernamental son procesos evolutivos resultantes del marco jurídico, la evolución política y el sistema político imperante. Los mecanismos para su abordaje varían conforme son interpretados por sus actores e instituciones.

“La estructura básica de la <governance> está siendo transformada en los países alrededor del mundo donde la autoridad y los recursos migran del gobierno central a gobiernos sub-nacionales. Los politólogos y economistas han desarrollado un conjunto de teorías para explicar las causas y consecuencias de estos cambios, pero la evidencia empírica sistemática ha quedado rezagada. [...] La data transnacional disponible sobre federalismo y descentralización luce escasa, y los conceptos que se usan puede ser complementarios y fácilmente intercambiables.” (Rodden, 2004, p.481)

Las diferencias lucen sutiles, ello porque no sólo se fundamenta en los procesos de reorganización administrativa del Estado, sino en la complementariedad entre el conjunto de técnicas y procesos gerenciales y los atributos y normas imperantes en el sistema político e institucional ⁶⁶, tomando como sinónimos a los procesos de descentralización administrativa con los sistemas políticos federales que Jonathan Rodden analiza en clave comparada.

El federalismo implica, por su parte, que para que se materialicen algunas de las decisiones y acciones del gobierno federal, se debe contar con el consentimiento y/o cooperación activa de los gobiernos sub-nacionales. Es decir, es un sistema por medio del

⁶⁶ “La visión emergente de la descentralización muestra una transferencia orgánica entrelazada con la política fiscal y la autonomía política. Algunos estudios transnacionales tratan de explicar la descentralización desde fuerzas endógenas. Otros observan la descentralización y el federalismo como eventos exógenos, y tratan de medir sus efectos sobre el crecimiento económico o sus implicaciones en la rendición de cuentas, la corrupción y la calidad de la governance” (p. 485), señala J. Rodden (2004).

cual la autoridad no sólo está dividida, sino que se redistribuye con la propia acción de gobierno; bajo este marco de acción, Jonathan Rodden (2004) coloca a Estados Unidos, Brasil y Alemania, donde los gobiernos centrales (federales) están en constante arreglos con los estados (unidades sub-nacionales) por contrataciones intergubernamentales fuera de su propio ámbito de acción.

El mismo autor excluye a Canadá, India y Austria, los cuales a su juicio carecen de sistemas federales integrales, dado que las unidades sub-nacionales no tienen en la práctica poder de veto frente a las decisiones del gobierno central a nivel federal. Rodden explica que Rusia y España operan con un conjunto de incentivos en los procesos de negociación con sus unidades sub-nacionales, logrando amplios procesos de negociación y cooperación a través de la redistribución del poder político enmarcando ámbitos sectoriales delegados, haciendo de sus sistemas unitarios, sistemas federales en la práctica, especialmente en los ámbitos tributarios.

1.5. Coordinación, conflicto y diseño de políticas públicas

“La debacle de Katrina ha tenido tanto un lado positivo como un lado negativo para la práctica del estudio de la administración pública. Algo positivo ha sido la disponibilidad de información sobre la toma de decisiones durante una crisis de tal magnitud. No hay duda de que el huracán Katrina fue más allá de lo común, tanto en su alcance como en su intensidad. Las fallas en la planificación, implementación y ejecución se hizo evidente, también lo hicieron las fallas del pasado: la desigualdad entre razas, la pobreza local y las políticas aplicadas. Por lo tanto, los científicos sociales, así como los estudiantes y los profesionales de la administración pública, tienen a su alcance una oportunidad de oro para describir, explicar y entender lo que salió mal y lo que salió bien. Más importante aún, tienen una responsabilidad para avanzar en medidas correctivas para asegurar que las futuras Katrinas no traigan la muerte y la devastación a nuestros orillas de tal magnitud”. (2006, p. 811)

Así describía hace 10 años el profesor Donald Menzel lo sucedido en el delta del río Mississippi y especialmente a la ciudad de New Orleans tras el paso del huracán

Katrina en 2005. La débil respuesta inicial de la Agencia Federal de Medio Ambiente (FEMA, por sus siglas en inglés) y la errática información pública del gobierno del ex presidente George W. Bush pusieron de manifiesto las debilidades de coordinación que la Administración federal de los Estados Unidos tuvo en un momento de crisis como el sucedido con Katrina.

La responsabilidad de los funcionarios públicos y de las autoridades electas en la coordinación de políticas públicas debe ser el resultado de una visión amplia sobre las responsabilidades y consecuencias de las competencias de los cargos de ocupan en la Administración del Estado. Como Menzel coloca de manifiesto, a pesar del apoyo de individuos, organizaciones no gubernamentales y redes de cooperación tras el paso de Katrina, la ausencia o debilidad de la respuesta federal agravó las consecuencias de tal desastre.

Propone el modelo de *gestión adaptativa* de Charles Wise para “*desmantelar la estructura jerárquica de los organismos federales*” (p.812). Afirma que este modelo tiene en su esencia el elemento sorpresa, al no proveer toda la información disponible. Observa el autor que este modelo de gestión adaptativa opera en un marco informal, lo que facilita la interacción entre agencias, tanto de forma horizontal como vertical sin que ello implique riesgos para el personal adscrito, es decir, no se trata de sustituir el personal calificado y entrenado en las tareas que desempeña, sino de facilitar la comunicación – y consecuente coordinación – de todas las agencias en la implementación de las políticas públicas. (Menzel, 2006)

Y es que, en el centro de la coordinación de cualquier política pública, el manejo de la información es un requisito *sine cuan non* para todas las fases de su diseño, las etapas cruciales de su implementación y para la evaluación post facto requerida. Como menciona Menzel (2006), el sistema federal norteamericano colocó de relieve sus falencias en el trágico suceso natural del huracán Katrina en el otoño de 2005 sobre la gestión de la crisis entre los distintos niveles de gobierno y en la inexistencia de canales de comunicación inter agencias que permitiesen una acción eficaz y oportuna, tanto desde el punto de vista económico como desde el desempeño institucional del Estado.

Afirma Petrizzo (2008) que “*La acción gubernamental no puede entenderse en conjunto, desligándola del análisis de las políticas públicas, y viceversa*” (p.1); es decir, la decisión última del Estado es el resultado de los arreglos formales e informales sucedidos entre los actores del sistema de administración pública involucrados de forma previa.

La actuación institucional es una política pública, con el proceso de fines, medios, acciones y resultados hacia un actor o actores que se producen dentro del sistema y su interacción con el entorno, indiferente al modelo o sistema de organización del poder y de la autoridad.

Su énfasis proviene del cómo se hace la política, lo que le deviene en su carácter decisional reflectante del proceso de toma de decisiones gubernamentales y los juegos de balance de poder sucedidos en sus deliberaciones. En la fase implementadora, el gobierno juega un rol fundamental en la aplicación de políticas de diversa índole – especialmente en entornos federales –, propiciando la conformación de una *red política* como resultado de la fragmentación de recursos provenientes del entramado de relaciones políticas, niveles de institucionalidad, ejercicio del poder y movimientos políticos que influyen en el proceso de toma de decisiones. (Petrizzo, 2008)

Las políticas públicas constituyen los cursos de acción mediante los cuales los decisores públicos atienden los asuntos definidos como de interés general; entendiendo por decisores públicos los directores / jefes del más alto nivel en sus respectivas oficinas / departamentos que definen el camino a seguir de los programas y tareas a ejecutar.

Estos decisores públicos juegan un rol clave en la formulación de políticas públicas, pero la mayoría de ellos no son electos por los ciudadanos, sino que ocupan cargos relevantes derivado del desarrollo de una carrera profesional en la administración del Estado, designación especial de los poderes (del Ejecutivo, Legislativo o Judicial) o son nombrados de forma independiente sin experiencia previa por parte de comisiones especiales.

Existen por su parte mayor o menor incidencia en el proceso de toma de decisiones, dependiendo de quién o cual actor esté involucrado en su diseño. Mientras la

sociedad civil organizada y los sectores empresariales pueden tener gran incidencia en la elaboración, corrección y reformas de políticas públicas sectoriales para sus intereses, actores como el presidente del país o un congresista tendrá una mayor incidencia al ser éste último un actor con mayor legitimidad y con un abanico más amplio de información y con una capacidad mayor de actuación.

La incidencia en políticas públicas es el conjunto del esfuerzo desarrollado por determinado(s) actor(es) para que los decisores de políticas públicas adopten el/los programa(s) / acción(es) que consideran más legítimas y beneficiosas para su interés. Entendiendo la incidencia como la capacidad de influenciar en la autoridad pública (electa y no electa) por medio de presiones, persuasiones y medios lícitos disponibles. La fase de diseño, requiere del involucramiento de todos los actores, por lo que el conocimiento sobre la estrategia del otro es crucial para conseguir avances en esta fase inicial.

“Cada movimiento que los diferentes participantes o actores involucrados realizan tiene el propósito de consolidar su posición y acercarlos al objetivo que persiguen, [por lo que] precisan de cierto conocimiento para poder jugar, capacidad para analizar los movimientos de los otros y así tener posibilidades de triunfar pero, sobre todo, porque nadie sabe a ciencia cierta quién o quienes van a ganar”. (Chaquisnet, 2004)

El análisis de políticas públicas desde el modelo desarrollado por la teoría de la elección racional otorga ciertas condicionantes al proceso de toma de decisiones: a) La configuración de las metas y su valoración; b) La consideración de las opciones; c) La evaluación de sus consecuencias; y, d) La maximización de valor. Todas parten de esa fase inicial de información requerida y de comunicación compartida para la consecución de los objetivos a posteriori determinados por un entorno democrático, donde la participación ciudadana es parte importante del proceso.

A este respecto, Denhardt y Denhardt (2003) en su trabajo sobre el Nuevo Servicio Público (NSP, por sus siglas en inglés), resaltan las imbricaciones entre la información, el análisis estratégico y el entorno democrático:

“Pensar estratégicamente, actuar democráticamente. Para alcanzar los objetivos que una determinada intervención pública persiga, no basta con la participación ciudadana en el establecimiento de la visión colectiva dentro de la cual dicha intervención debe implementarse. Se trata, además, de involucrar a la comunidad en la puesta en marcha de las acciones necesarias para llevar a cabo el programa de actuación. El liderazgo político en el contexto de un gobierno abierto y accesible ha de ser el encargado no tanto de crear comunidades, cuanto de promover el sentido de orgullo cívico y la responsabilidad compartida”. (p. 88)

1.5.1. Una nueva perspectiva de análisis

Con los amplios procesos de reforma de la administración pública, especialmente con las introducidas bajo el marco de la NGP; junto con la compresión cada vez más amplia del sistema político de coaliciones y agentes no estatales con poder, las políticas públicas son examinadas desde una nueva mirada, tendientes a consensuar los mecanismos de participación ciudadana con la experiencia de los funcionarios públicos no electos y poder ser empleado en un sistema federal.

El marco institucional y, en especial, la distribución de las competencias, conforman las reglas de juego en que los distintos actores dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias. Bajo la tesis de Dante (1985) las relaciones intergubernamentales en los sistemas federales se pueden convertir en variables estructurales del análisis de políticas públicas, toda vez que el relacionamiento producido en su interior se esparce en todo el sistema afectando la constitución de los demás procesos.

Estas relaciones intergubernamentales están supeditadas al gasto, tanto en un marco estrecho como en un amplio marco de financiamiento: los fondos y la erogación de partidas presupuestarias tienden a regir el ritmo de coordinación entre distintos niveles del gobierno federal.

“El federalismo ha instaurado mecanismos de cooperación entre las diversas instituciones que posteriormente se han ido extendiendo a otros sistemas más o

menos descentralizados. En general, se trata de facilitar la integración política de los diversos territorios en el sistema de decisión general. Este se canaliza normalmente a través de instituciones representativas de los intereses subcentrales o mediante procedimientos de negociación y consenso.” (Morata, 1991, p. 157)

Para que se produzcan esos compromisos recíprocos, y con ello se reproduzca la legitimidad decisional del sistema federal, su abordaje requiere de la conformación de redes institucionales participativas, una nueva perspectiva frente al clásico enfoque piramidal de la administración pública en la aplicación de acciones y programas gubernamentales.

La discusión avanza de quienes son los actores involucrados en las políticas públicas a las formas de implementación de las políticas públicas con una multiplicidad de actores, con una difusión del poder y una agregación de intereses.

Desde el análisis de implementación de políticas públicas, se sobrepasa la visión clásica tenuta en la academia y entre legisladores y cuerpo jurídico como mera fase ejecutiva, que le hacía ver como una simple cuestión de tecnicismo; donde la ley ejercía enorme influencia para ser la guía instrumental de la puesta en práctica de las decisiones administrativas.

Se diferencia entre las autoridades políticas (electas y designadas) y la burocracia profesional y de carrera (meritocrática y no electa) a cargo de la implementación de las políticas públicas para explicar la calidad de esa intervención pública. Las organizaciones administrativas son entonces concebidas como conjunto de unidades que participan en una red de interacciones con pares (organizaciones intergubernamentales) e instituciones.

De la capacidad para gestionar estas redes complejas de intereses y actores resultará la implementación positiva de una determinada política pública. En términos académicos, la nueva perspectiva sobre la fase de implementación en políticas públicas asumió la teoría de la acción colectiva formulada por Olso (1965) y el trabajo desarrollado por Crouzier (1977) sobre la sociología y conducta de las organizaciones, los cuales

ampliaron la esfera pública y dieron cabida a los actores no estatales, una novedad en su momento y que permitió el avance en el estudio de las ciencias administrativas.

*“La obra *The implementation game* de Bardach (1977), propone la metáfora del juego para atraer la atención de los investigadores sobre los actores que interactúan, cuales son los retos que consideran, como construyen sus estrategias y sus tácticas, los medios que usan para entrar en el debate, las reglas que establecen (que fijan las condiciones para interactuar) y las reglas del fair play (que establecen los límites a partir de los cuales se entra en el fraude o la ilegalidad). Dicho autor también insiste acerca de las características de las interacciones entre los actores-jugadores y sobre el grado de incertidumbre tolerable en relación al resultado final outcomes. La noción metafórica de la implementación como juego, permite, entre otras cosas «llevar la atención del analista sobre aquellos que no quieren participar en el juego, sobre los motivos de su abstencionismo, y sobre aquellos que piden que se modifiquen las reglas del juego para poder entrar en el mismo.” (Bardach citado en Subirats, 2014, p. 187)*

De la misma forma, la cultura administrativa y procedimental juega un importante rol en la fase implementadora. Con las excepciones de programas absolutamente novedosos, todas las acciones en materia de políticas públicas están enmarcadas en condicionamientos previos, bien sea de la propia política o de los constreñimientos que le afectan. Una política pública por nueva que sea, deberá integrarse, abrirse camino o al menos tomar en consideración las estructuras organizacionales, procedimientos y relaciones entre actores preexistentes. La actuación en red debe tener en cuenta las presiones e impulsos de este aspecto.

1.5.2. Otros problemas de la fase implementadora. El concepto de «*policy network*» y las relaciones intergubernamentales

Los teóricos del poder político han sido clásicos bajo el paradigma realista que ha imperado en la disciplina de relaciones internacionales bajo la escuela del alemán – americano Hans Morgentau desde 1954. Tendría respuestas en la interdependencia y el trans-nacionalismo de James Rosenau en 1979; sin embargo, será el profesor americano Josep Nye (2004), quien argumentará sobre la constitución de un *poder blando* como

amalgama de los presupuestos previos y los condicionamientos nuevos que rodean el poder político, relativo a las fuentes que originan dicho poder.

Conocido por su tesis del poder blando (*soft power*) de los Estados Unidos en el marco del sistema internacional, Nye argumenta que éste es una habilidad para hacer que otros actores hagan lo que un actor específico quiere vía la persuasión y el convencimiento. Esa influencia indirecta para lograr que otros hagan lo que yo quiero bajo un determinado contexto no marca diferencias estructurales con el poder duro (*hard power* de la tesis de Morgentau); su divergencia fundamental estriba en el comportamiento de los actores influenciados y en las fuentes de poder en que se incurre para lograrlo:

“La diferencia entre ambos es cuestión de categorización, tanto en la naturaleza del comportamiento como en la tangibilidad de los recursos. (...) Los recursos del poder blando suelen estar asociados con el spectrum de la cooptación de la conducta, mientras las fuentes del poder duro están relacionadas con la inducción del comportamiento por la sanción”. (Nye, 2004, p.7)

El poder y los recursos (las fuentes) que configuran las relaciones políticas, tanto del gobierno hacia fuera (en relaciones internacionales) como a lo interno (la esfera doméstica) en la acción gubernamental, refleja una fragmentación y dispersión en su conformación y por lo tanto en su capacidad decisoria, so pena de verse sobrepasado por otros actores de menor nivel político pero con mayor poder.

Ello es el resultado de un enramado de relaciones entre los actores que intercambian sus recursos (información o apoyo político por ejemplo), para lograr sus objetivos en el poder político en general, y en la acción gubernamental (política pública) en particular. Esta dispersión de los recursos no reviste necesariamente una esfera negativa, es el resultado de los amplios procesos de descentralización administrativa y NGP enlazada con la desconcentración de poder, la participación ciudadana y la globalización económica mundial. Lo interesante es que la interconexión de diversos actores con pequeñas cuotas de poder y la interdependencia creciente en ellos ha

constituido una red política (*policy network*)⁶⁷ en algunos Estados donde los recursos del poder político se han fragmentados.

“Por ello, la sola reconstrucción de la política pública, tras la cual podría conocerse el proceso de decisión, o parte de éste, no puede explicar la complejidad que encierra el proceso de las políticas públicas. La aplicación de la metodología de análisis de redes sociales, al campo de la política, solventa esta dificultad, y permite no sólo reconstruir la política pública, sino estudiar su comportamiento durante el tiempo que se desee. Además, permite identificar grupos específicos en un determinado ámbito político, señalar los actores más relevantes dentro de cada grupo o sector y estudiar el surgimiento y desaparición de las relaciones y de las redes. Es un instrumento para seguir, casi en paralelo, tanto la decisión que conduce a la política, como la implementación de ésta”. (Nicandro y Petrizzo, 2009)

El análisis de políticas públicas a partir del enfoque de redes (*networks*) observa al gobierno como un actor protagónico en su diseño, pero no el único. La metodología de redes permite “mapear” los actores involucrados, reduciendo con ello la incertidumbre que señalan Menzel y Wise; redes que trabajan en escenarios poco institucionalizados, valiendo al gobierno – y actores involucrados – de mayores herramientas de comunicación, información más fidedigna y por tanto, mayor capacidad de negociación en los procesos decisorios. La idea detrás es visibilizar e involucrar a los actores corporativos que influyen – desde los lobbies – en estos procesos, propugnando la preeminencia del trabajo gubernamental como representante de la opinión pública.

“... en el mundo de la administración en red corresponde a los funcionarios públicos responder ante una nutrida constelación de actores, lo que vuelve mucho más compleja la cuestión de la responsabilidad. Así, administradores y gestores deben, de acuerdo con el nuevo modelo de toma de decisiones públicas, compartir con los otros actores participantes los conflictos producto de dicha complejidad

⁶⁷ “La metáfora del *network* conlleva la idea de unas pautas sistémicas de relaciones interorganizacionales, las cuales deben su cohesión, así como su demarcación en relación con el entorno, a compartir significados vinculados con la interacción que se produce en el interior del *network*”. (Jordana, 2011, p. 511)

en el afán de hacer de las redes auténticas forjadoras de ciudadanía”. (Denhardt y Denhardt, 2003, p.101)

Revisionistas de las tesis del ciudadano – cliente propio de los inicios de la llamada NGP, y fundamentados en los trabajos de Barber y Cooper, los profesores Denhardt observan los compromisos cívicos y la ética individual como nuevos marcos taxativos de acción de los funcionarios públicos, donde el concepto aristotélico (del hombre virtuoso) resalta.

Frente a la NGP proponen el Nuevo Servicio Público (NSP), donde la burocracia pública tiene como función proteger y cuidar las organizaciones (instituciones, agencias, oficinas) públicas en las que laboran; así como los recursos financieros procedentes de fondos públicos, considerando al ciudadano al que sirve como principio rector de su desempeño laboral.

“De un paradigma de reforma administrativa que propone lo que algunos autores han denominado “una democracia sin política” pasamos a otro en el que la administración pública se sitúa en el centro de procesos decisionales en forma de red en los que el ciudadano no es sólo receptor de servicios públicos sino colaborador imprescindible de su diseño. De una concepción del ciudadano que lo deteriora hasta dejarlo convertido en mero cliente de los servicios públicos pasamos a otra en la que se exalta la participación ciudadana como valor esencial, y no sólo instrumental, de la democracia”. (Román, 2011, p.12)

Los estudios de redes políticas surgen de las tesis de H. Hecks (1978) sobre los *issues networks* (redes de asuntos) frente a los *iron triangles* (triángulos de hierro), donde describía las íntimas relaciones que se producían entre oficinas del Ejecutivo, los distintos comités del Congreso y los lobbies de grupos de interés en el sistema federal de los Estados Unidos. Mientras este enlazamiento era cada vez mayor en las *issues networks*, los *iron triangles* eran descritos como la jerarquía vertical que se daba en cada área de la política en los niveles menores. (Hecks en March, 1998)

March y Rhodes (1992) avanzan en la tesis de Hecks, y proponen la *policy community* como una esfera superior de los *issues networks*. La comunidad política

básicamente se diferenciaba de la propuesta de Heclo atendiendo a los intereses involucrados en una comunidad política; así como, la integración y distribución de poder en ella. Observan estos actores que las *policy community* establecen relaciones más estrechas, produciendo un intercambio mayor de recursos (información, fondos, cargos, resultados).

La presencia de redes lleva implícito la existencia de mecanismos y procesos de coordinación de políticas públicas, donde en su fase implementadora es el resultado del intercambio previo, la discusión y el debate de las agendas estratégicas (conjuntas o individuales) de los actores que participan en los diversos niveles de gobierno y fuera de éste.

Cuadro N° 4. *Características de Policy Communities y Issue Networks*

Dimensión	<i>Policy Community</i>	<i>Issue Network</i>
<i>Miembros</i>		
Número de participantes.	Muy limitado, algunos grupos excluidos conscientemente.	Grande.
Tipo de interés.	Dominio de intereses económicos o profesionales.	Amplio abanico de intereses afectados.
<i>Integración</i>		
Frecuencia de interacción.	Frecuente, de alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
Continuidad.	La pertenencia, los valores y los resultados persisten en el tiempo.	El acceso varía de forma significativa.
Consenso.	Todos los participantes comparten los valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Existen algunos acuerdos, pero el conflicto está siempre presente.
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos (en el network).	Todos los participantes disponen de recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes pueden disponer de recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución interna.	Jerárquica, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder.	Existe un equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo pueda dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual -juego de suma nula-.

Fuente: March y Roddhes (1992) en Jordana (2011), p. 510

De acuerdo con el catedrático Guy Peters (1999), el estudio de la formación de redes en políticas públicas resulta muy importante en torno al análisis de los factores micros que influyen de forma decisiva en su implementación:

“Con ella existe una capacidad mayor para describir las pautas de [las] interacciones (...) se aumenta más la información existente acerca de quién habla con quién en el proceso de decidir acerca de la política (...) [La naturaleza empírica de la investigación en redes] nos permite comparar la influencia grupal sobre las políticas como quizás no podríamos hacerlo con otros enfoques [y] no

presupone la cooperación y acuerdo sobre las políticas, como lo implica la bibliografía corporativista (...), [donde] el conflicto es permitido y aún esperado”. (1999, p. 310).

Esta red de políticas es lo que refleja el paradigma del nuevo servicio público (Denhardt y Denhardt, 2003) respecto al ejercicio de la administración pública con arreglo a las organizaciones y las redes en las que participan. El enfoque de redes pretende el estudio de la complejos entramados de relaciones entre actores, sean éstos formales o no, tanto de la esfera pública como de la esfera privadas, en conjunto con otros actores del llamado tercer sector (ONG); que interactúan en determinadas áreas de la formulación y diseño de las políticas públicas y acciones gubernamentales con el fin de lograr sus objetivos⁶⁸. Para ello, la participación y conformación de redes y núcleos tipo cebolla luce esencial.

Cada actor está en posesión de recursos políticos (información y distinto tipo de poder), pero lo que le facilitan y potencia como decisor es la actuación conjunta en el sistémico enlazamiento que se produce por la actuación en red. Los incentivos para participar en ella provienen de la propia fragmentación del poder, es decir, de la dispersión de intereses entre cada uno de los actores, lo que consecuentemente genera debilidad para actuar de forma individual; de allí que, sea necesaria la conformación de redes con una agenda común a sus miembros, sustentadas por los intercambios de recursos políticos entre los involucrados.

Petrizzo señala que *“el estudio de redes políticas debe asumir como de naturaleza dialéctica la relación entre la red como estructura y las acciones de los agentes que ocupan posiciones en ella”* (2008); es decir, la propia configuración del sistema hace que su transformación sea constante por el mero hecho de la agregación de actores y la modificación de incentivos de forma constante. Sin embargo, la autora señala las deudas a nivel académico que persisten para profundizar en la vinculación entre la *policy network* y el régimen político que le contextualiza; así como, a un análisis detallado de políticas

⁶⁸ Tomando la definición general de G. Peters (1999) sobre políticas públicas como *“el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”*. (p. 9)

públicas concretas, estudios de casos específicos que permitan observar los avances o retrocesos de este proceso.

La coordinación y el conflicto en políticas públicas es un proceso que responde a la propia naturaleza de los actores que están involucrados. Es la coordinación entre el poder político, la administración pública y numerosos, extendidos y variados grupos de presión (desde el lobby corporativo hasta las organizaciones defensoras de derechos humanos) que tratan de influir en el diseño, implementación y control de la acción del Estado.

El modelo del NSP de los profesores Denhardt (2003) resulta de interés en la conformación de redes políticas en que se difumina el poder entre la multiplicidad de actores vinculantes. Bajo este enfoque las organizaciones públicas y las redes en las que participan tienen más probabilidades de éxito a largo plazo si operan en un contexto de colaboración y liderazgo compartido basados en el respeto hacia todos los participantes. Para formar la conciencia cívica de los funcionarios se hace necesario partir de una visión de los mismos que trascienda el cliché de su interés exclusivo por la seguridad y el salario. Para proceder de igual modo con los ciudadanos, parece imprescindible darles poder y compartir liderazgo en un entorno de ayuda, compromiso y respeto mutuos. Se trata de un tipo ideal, que requiere un ambiente adecuado para que se produzca tal avance.

1.6. Instituciones y marco del desempeño de la administración pública

Con la tesis de que las instituciones proporcionan una infraestructura que sirve a los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre, el premio Nobel de economía Douglass North, economista y profesor americano, escribió *Structure and Change in Economic History II* en 1981. A partir de allí, desde las ciencias sociales y la economía política, el trabajo de North será pieza fundamental en el análisis y evaluación del desempeño de las instituciones.

En términos de la administración pública, el estudio sobre instituciones se ha concentrado principalmente en los costos de transacción que implican y su empleo como

soluciones eficientes a los problemas de organización en un entorno competitivo, cuyo énfasis está en la obra de 1970 sobre desempeño institucional.

Las instituciones son analizadas como restricciones explícitas por voluntad de los seres humanos en general, y por los dirigentes políticos en particular, para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Incluyen restricciones informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones, y los códigos de conducta); como así también reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad). En el curso de la historia, las instituciones tuvieron como causa primigenia la creación de orden en la sociedad y a través de ello reducir la incertidumbre del intercambio.

En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía definen el conjunto de elección y por consiguiente, determinan los costos de transacción y de producción (la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica), entre otros aspectos. North explica que evolucionan de manera incremental, estableciendo una conexión entre el presente y el futuro; en consecuencia, la historia es principalmente un relato de la evolución institucional donde la conducta histórica de las economías sólo puede ser comprendida como parte de un relato en secuencia. Las instituciones facilitan la estructura de incentivos de una economía; a medida que la estructura va cambiando, dan forma a la dirección de cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento, o el declive. Es decir, las instituciones son adaptables y adaptadoras al mismo tiempo.

En 1970, el profesor Douglass North realiza su primer trabajo en co –autoría con su colega Lance Davis titulado *“Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Change.”* En donde concentra su atención en una teoría general del cambio institucional e intentan aplicarla al desarrollo económico de los Estados Unidos.

Sostienen que los cambios en los arreglos institucionales son consecuencias de los intentos de maximizar las utilidades. La oportunidad de obtener utilidades a través de innovaciones institucionales se presenta cuando se producen desplazamientos exógenos de la demanda, variaciones en el costo de organizar u operar una innovación o cambios en el poder político de grupos particulares.

North y Davis sugieren que su teoría les permite predecir tanto la forma de la innovación (individual, cooperación voluntaria, o gubernamental) como el intervalo de tiempo entre la creación del desequilibrio y el establecimiento de la nueva institución; los fines son variados: obtener ganancias en economías de escala, incorporar externalidades, reducir riesgos, corregir fallos de mercado, o redistribuir ingresos entre los actores gubernamentales y los agentes corporativos. (North y Davis, 1971)

Ahora bien, en su obra de 1981, *Structure and Change in Economic History II*, North asume el papel del Estado como un vector fundamental, vinculado al concepto de desempeño institucional.

Conceptualiza “desempeño” como el crecimiento de la producción y su distribución en la sociedad, y “estructura” como las características de la sociedad — instituciones políticas económicas, tecnología, demografía, e ideología — que determinan el desempeño (1981, p. 3–5). Considera que la teoría neoclásica es apropiada para tratar los aspectos relativos al producto total y per cápita del desempeño, pero no lo es para explicar la distribución del ingreso o la estructura de una economía.

El papel del Estado y el desempeño institucional resulta fundamental para explicar el éxito económico de los Estados Unidos. La defensa de la propiedad privada y la seguridad proporcionada por las instituciones públicas fueron requisito *sine cuan non* para ello. A partir de esto, su teoría descansa en tres componentes: a) los derechos de propiedad; b) teoría del Estado, y c) el papel de la ideología (North, 1981, p.19)

A partir del intercambio entre el Estado y la sociedad (justicia y seguridad por tributos e impuestos) se establecen las reglas de juego para que se sucedan las esferas de competencias y cooperación entre los actores de la sociedad, reduciendo incertidumbres y costos de transacción. Esta competencia se sucede en el manejo y control del Estado conforme los niveles de gobierno, North habla sobre los “costos de oportunidad” entre actores políticos por capitalizar recursos y poder del contribuyente para luego radiarlo en beneficio propio o en detrimento de otros potenciales competidores al interior de las instituciones. El papel de la administración pública y la coordinación intergubernamental será central en ello. Afirma que:

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creada por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.” (North, 1994, p. 3)

Mientras las instituciones son definidas como las reglas de juego en que se produce ese intercambio, las organizaciones son los actores que “juegan” en ello. Estas organizaciones están conformadas por grupos políticos (partidos políticos, congresistas, agencias reguladoras, comisiones especiales, directores de organismos públicos), grupos económicos (empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas); c) cuerpos sociales (Iglesias, clubes, asociaciones deportivas); y d) cuerpos educativos (colegios, universidades, centros de adiestramiento vocacional) (North, 1994).

Los compromisos de la administración pública en la sociedad contemporánea son múltiples, complejos y constantes. Se orientan al tratamiento y solución de las demandas sociales, políticas y económicas, las cuales compiten para ingresar a la agenda de las respuestas institucionales y tener así, los apoyos y recursos que permiten trascender en sociedad. La intervención de la administración pública tiene diversos matices que la configuran como un sistema de políticas públicas diferenciadas, encaminadas a modificar y solucionar aspectos puntuales de las condiciones de la vida colectiva.

El desempeño de las instituciones administrativas en la sociedad contemporánea, es una labor que demanda responsabilidad y eficacia, la primera devenida de la rendición de cuentas en democracia y la segunda por los principios de la Nueva Gerencia Pública. De allí que la administración pública pueda definirse como,

“Un sistema de dirección e implementación de políticas públicas que tienen a su cargo el destino colectivo de las personas, familias y grupos, así como el compromiso de desenvolverse con apego a la legalidad y constitucionalidad, que son condiciones a cumplir para valorarla como una institución prudente y efectiva en la producción de los resultados de gobierno”. (Uvalle, 2004, p.45)

La fortaleza y productividad de la sociedad son el resultado del desempeño institucional propiciado por la eficiencia de la administración pública (North, 1994); ello a través del fortalecimiento de la legitimidad de los resultados a través de la participación democrática y la rendición de cuentas a todos los actores involucrados, tanto internos como externos. El desempeño en la democracia implica conseguir resultados específicos, relevantes y comprobados para que el mundo de la ciudadanía refrende su lealtad con las instituciones administrativas.

Es el estado de derecho el que permite que la administración pública organice el diseño institucional del Estado (North, 1994); en donde el poder está sujeto a reglas que autorizan tanto sus competencias como las restricciones, las cuales no sólo debe obedecer, sino velar por su estricto cumplimiento.

Los constreñimientos del poder están en la normativa constitucional vinculante, de allí que la maniobrabilidad de la administración pública provenga del marco taxativo de acción impuesto por la institucionalidad democrática, es decir, compuesto por frenos y balances que complejizan su accionar e impulsan a la cooperación y distribución del poder entre los diversos niveles de gobierno, y las unidades sub-nacionales. De esta forma, indica Ricardo Uvalle,

“La administración pública moderna está sujeta a la razón jurídica y la razón institucional. En el primer caso, la razón jurídica, tiene su origen y sustento en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho que son la plataforma para la organización y el ejercicio de las atribuciones que le corresponden. Por su parte, la razón institucional se origina desde el momento en que su compromiso es con la sociedad, las personas, los ciudadanos y la amplitud de la vida pública, y de ese modo, las reglas que debe cumplir tienen como característica que son universales, generales, abstractas e impersonales”. (2004, p.49)

Esta razón institucional de Uvalle (2004) está en línea con lo expuesto por Douglas North (1981, 1994) sobre la naturaleza limitada de la administración pública, en tanto marco de acción para la aplicación de los dispositivos reglamentarios y normativos

de carácter positivos para asegurarse el desarrollo de una sociedad productiva y económicamente eficiente.

De allí, que el desempeño de la administración pública en las instituciones esté mediado por la coordinación entre el marco constitucional y las disposiciones reglamentarias de menor nivel (Pirámide de Kelsen) para favorecer la mejor aplicación del accionar gubernamental a través del cuerpo burocrático profesional en las tareas y las limitaciones que el estado de derecho en democracia le permite.

Las instituciones aumentan los beneficios de una solución cooperativa, o el costo de aislarse, en los términos de la teoría de los juegos. Las instituciones y la efectividad en hacer cumplir lo determinan el costo de hacer una transacción. El desempeño de la administración pública por tanto debe fortalecer el papel ejercido por las instituciones, asumiendo un rol como ente articulador entre el Estado y las distintas organizaciones que hacen vida en él. (North, 1981).

Dos aspectos cruzan el marco de desempeño de la administración pública con respecto a las instituciones: el control y la evaluación de las políticas públicas.

El control está referido al conjunto de procedimientos y operaciones que permiten la regulación institucional de manera pragmática y lógica de las tareas gubernamentales y acciones administrativas como base del comportamiento del Estado con el resto de instituciones. Este control es normativo, orientado a conseguir los resultados por medio del esfuerzo cooperativo y la coordinación entre los responsables de las unidades y agencias de la administración que intervienen en el proceso; la finalidad está en minimizar de la administración pública procesos engorrosos, lentos y por tanto que aumentan los costos de transacción.

La evaluación por su parte, determina el desempeño institucional de la administración pública a través de la transparencia informativa. La información generada por medio de la evaluación de una determinada política pública permite conocer el conjunto de aciertos, errores y deficiencias, identificar trabas, fallas operativas y obstáculos burocráticos. Se trata de una actividad comparativa, reflexiva y crítica de los elementos técnicos que fallan en la fase de implementación de la política pública;

maximizando su peso en relación a la pertinencia en términos de tiempo para sus potenciales correcciones desde la propia administración, lo que demanda flexibilidad y pragmatismo.

“El núcleo para la evaluación de la administración pública es la relación entre los valores y los hechos porque son la piedra de toque que nutre la legitimidad que la acredita como la institución necesaria, útil e imprescindible para la vida productiva de la sociedad. En consecuencia, los valores y los hechos son las esferas que dan sentido a la relación de confianza que establece con el público ciudadano”. (Uvalle, 2004, p. 58)

1.7. Desempeño gubernamental y acuerdo político multinivel

“Gestionar las relaciones entre distintos niveles de gobierno será una necesidad, ya que casi todos los países están descentralizados en mayor o menor medida. La consecuencia de la actual crisis económica y la implementación de planes de recuperación económica en la mayoría de los países de la OCDE subrayan la necesidad de una coordinación efectiva entre diferentes niveles de gobierno. Por consiguiente, cada vez es más importante identificar, desarrollar y compartir experiencias para promover la cooperación y generar capacidad para salvar los vacíos que tienen lugar de un modo natural”. (OCDE, 2009)

Así describía la OCDE sobre las necesidades de coordinación multinivel en los distintos sistemas de gobierno de los Estado miembros de la Organización en su reporte *“Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”* coordinado por C. Charbit y M. Michalun en plena crisis financiera global.

Los amplios procesos de descentralización administrativa iniciados en los países anglosajones se han extendido a la práctica totalidad de los miembros de la Organización tres décadas más tarde. Variables en grado y asignación de responsabilidades, todos han tendido a ceder competencias a unidades menores de gobierno. El resultado parcial es un proceso complejo de interacciones entre unidades descentralizadas de poder por una parte, y las fuerzas centrípetas en torno a actividades (re) centralizadoras, por la otra.

Al no ser posible una separación total entre el conjunto de responsabilidades y los resultados políticos, los distintos niveles de gobierno (lo que la OCDE denomina multinivel) se basa en una relación de dependencia mutua, donde la coordinación de los actores gubernamentales es crucial para lograr la superación de obstáculos y el cumplimiento de los objetivos.

Como se aprecia, es una relación multinivel dado que se formula en tres direcciones de forma simultanea: a) en sentido vertical, entre los diferentes niveles de gobierno; b) en sentido horizontal, al interior de cada gobierno, entre sus agencias y departamentos; y, c) en red, dado que la implicación de numerosos actores públicos y privados se comunican y coordinan acciones en ello. La gestión de este proceso complejo es lo que la OCDE denomina gobernanza multinivel, para caracterizar relaciones mutuamente dependientes entre los actores políticos de los distintos niveles de gobierno.

Sin embargo, entre esos niveles de gobierno siguen existiendo “huecos” en la coordinación, vacíos⁶⁹ institucionales que encierran desafíos para la gobernanza, de allí que una gestión eficiente resulte en una reducción de estas brechas. Información, capacidad fiscal y gerencia administrativa dominan estos huecos.

La información – su ausencia – es con mucha diferencia la que lidera esos vacíos entre los diferentes niveles de gobierno. Está caracterizada por las asimetrías de información disponible entre niveles de gobierno a la hora de diseñar, implementar y llevar a cabo las políticas públicas.

Le siguen la capacidad fiscal, o la incapacidad de las unidades sub – nacionales para hacer frente a los compromisos adquiridos. Es una evidencia de dependencia directa de niveles superiores de gobierno y de limitaciones en su autonomía en lo relativo a su funcionamiento y gestión administrativa.

La gestión administrativa “cae” en un vacío al no estar correspondida con las áreas funcionales de la unidad sub – nacional; lo que está íntimamente ligado con la ausencia

⁶⁹ “En términos generales, un vacío de capacidad se crea cuando existe una falta de recursos humanos, de conocimiento (basado en la experiencia) o de infraestructuras disponibles para desarrollar las tareas, con independencia del nivel de gobierno”. (ESADE, 2010)

de coordinación política, especialmente en temas transversales que ligan tanto al gobierno central como a los niveles menores de gobierno.

De allí que el desempeño gubernamental sea directamente proporcional a los acuerdos multinivel que se logren al interior del Estado. La clave de acuerdo con la OCDE está en los marcos regulatorios que faciliten, maximicen las oportunidades y reduzcan las áreas de conflicto entre los actores involucrados.

“En la mayoría de los países de la OCDE coexisten diferentes niveles de gobierno. Órganos de gobiernos centrales, respaldados por una red de instituciones y normas, funcionan junto con gobiernos regionales y locales que tienen sus propios conjuntos de normas y atribuciones. En este contexto, los diferentes niveles de gobierno tienen la capacidad de diseñar, implementar y hacer cumplir las regulaciones. Este marco regulatorio multi-nivel plantea una serie de retos que afectan las relaciones de las entidades públicas con los ciudadanos y las empresas y que, cuando es mal administrado, puede tener un impacto negativo en el crecimiento económico, la productividad y la competitividad. Los retos incluyen evitar la duplicación o superposición de normas, la regulación de baja calidad y la aplicación desigual, entre otros”.
(García, 2010, p.12)

En el documento titulado “*OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*” (Principios Rectores para la Calidad y Desempeño Regulatorio) del año 2005, ya la organización, antes de la crisis financiera global en 2008 - ... , llamaba a fomentar una mejor regulación en todos los niveles de gobierno a través del mejoramiento de los mecanismos de coordinación y reduciendo aquellas agencias gubernamentales que dupliquen el trabajo de regulación de las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. (OCDE, 2005)

El marco analítico proporcionado en 2009 sobre la gobernanza multinivel coloca su acento justo en ello, en los procesos de regulación (políticas, estrategias, instrumentos e instituciones) como el mecanismo más efectivo para la consecución de sus fines en materia de políticas públicas.

Armonización y calidad en la acción regulatoria vertical es el punto de partida para reducir los vacíos institucionales del desempeño gubernamental en sistemas de gestión con multinivel de gobiernos. Aunado a ello, resulta necesario un conjunto de políticas e instrumentos regulatorios a aplicarse en los niveles locales de gobierno, desde la introducción y el uso de las evaluaciones de impacto regulatorio, la transparencia y la reducción de cargas administrativas, hasta la aplicación de instrumentos para mejorar el cumplimiento y el respeto de la regulación, todo ello hace parte de una agenda amplia de la gobernanza multinivel propuesto por la OCDE.

Por último, observa Jacobo García que el marco regulatorio no sólo es importante para el vacío institucional que se produce en la gobernanza multinivel que indica la Organización; también la calidad regulatoria en los niveles inferiores tienen igual o mayor impacto a sectores específicos de la sociedad, de allí que su afectación resulte sistémica para el conjunto de la gobernanza:

“La calidad regulatoria sub-nacional también es importante debido a que existe una fuerte influencia regional en la capacidad de un país para atraer inversión y crear empleos. Las políticas orientadas al desarrollo de clústeres o sistemas de innovación, por ejemplo, son básicamente de carácter regional y, por lo tanto, requieren de un entorno regional favorable para las empresas, en lo que, sin duda, la calidad regulatoria desempeña un papel importante”. (García, 2010, p.14)

1.7.1. El diseño institucional de las entidades de fiscalización superior

La tendencia en los procesos de descentralización en torno al gasto y las capacidades de ingresos de los gobiernos o unidades sub- nacionales está precedida por la idea central sobre la responsabilidad en torno a ello y el acento en la eficiencia/eficacia como principio rector, ello impulsado por la matriz que avala a los gobiernos locales como las entidades con mejor información relativa a las necesidades y preferencias de su población, y puede, por tanto, proporcionar una composición, cantidad y calidad de bienes públicos más cercanos a las preferencias de su beneficiarios.

Pero la descentralización tiene también sus inconvenientes, las diferencias regionales profundas minan la equidad distributiva, lo que convierte el equilibrio de las cuentas e indicadores macroeconómicos general en aspectos más delicados, es decir, si bien la descentralización otorga mayores recursos y autonomía a unidades subnacionales, también le obligan a un ejercicio de corresponsabilidad por las cuentas nacionales al tener la oportunidad de colocar en riesgo el equilibrio fiscal del gobierno central.

El aumento de las responsabilidades de los gobiernos subnacionales en el financiamiento y la entrega de recursos públicos han magnificado interdependencias verticales entre los niveles de gobierno, y por lo tanto la importancia de la gobernanza multinivel. En los países de la OCDE, los gobiernos subnacionales tienen dos fuentes principales de ingresos: impuestos propios y subvenciones intergubernamentales de los gobiernos centrales.

Observa la organización que los diseños institucionales de fiscalización suelen ser entorpecidos por cuatro interrogantes que atraviesan las relaciones intergubernamentales en el manejo fiscal de las cuentas públicas: ¿quién es el responsable de los bienes y servicios públicos?; ¿quién paga por ellos?; ¿cómo se asegura la estabilidad macroeconómica?; y por último, ¿cómo se puede aumentar la eficiencia en el equilibrio fiscal? (OCDE, 2009)

La responsabilidad sobre la proporción de bienes y servicios públicos, los gastos y las partidas previstas son respondidas parcialmente por la OCDE a través de 3 conclusiones preliminares sobre los estudios realizados:

1. Los indicadores señalan que los gobiernos sub-nacionales incurren en un gasto relativamente bajo en condiciones de autonomía. Esto se produce porque o bien las partidas de gastos están fuertemente reguladas o bien el gasto que incurren las unidades sub-nacionales no está influenciado por el gobierno central;

2. En el área de educación particularmente, el nivel de gasto en que incurren gobiernos sub-nacionales es especialmente bajo, esto se debe a que es el gobierno central el que incurre en ello (por encima del 50%);

3. Los países con sistemas federales de gobierno otorgan más poder a las unidades y gobiernos sub-nacionales con respecto a sistemas unitarios; aunque los potenciales

beneficios de esta relativa mayor autonomía suelen ser mitigados por el solapamiento de responsabilidades que lleva consigo. (OCDE, 2009)

Por su parte, el tipo y tamaño de los ingresos en que incurren los gobiernos o unidades sub-nacionales es parte de este proceso de diseño institucional para las agencias de fiscalización. Los gobiernos sub-nacionales tienen dos fuentes principales de fondos: impuestos propios (municipales, estatales) y transferencias (del gobierno central, por sector o servicios, o por redistribución de la renta nacional global). Cada uno de estos tipos de ingresos tiene diferentes implicaciones en los objetivos de eficiencia, equidad y estabilidad, y por lo tanto, la composición de los ingresos sub-nacionales afectará a los resultados finales del equilibrio fiscal nacional.

Estas transferencias, que en la práctica son subvenciones intergubernamentales del gobierno central a las unidades sub-nacionales para su financiamiento se producen en casi todos los países dado que el gasto de estas unidades suele superar sus ingresos propios. Las transferencias buscan eliminar esa brecha entre gastos e ingresos en los gobiernos sub-nacionales con vista al equilibrio fiscal.

El tema de impuestos y cargas tributarias a nivel sub-nacional es complejo para el mantenimiento del principio de la igualdad de los ciudadanos entre diferentes regiones, lo que impulsa la acción del gobierno central para reducir asimetrías en torno a las cargas fiscales de cada unidad sub-nacional a través de acciones de discriminación positiva o diferenciada o por medio de homologación de objetivos mínimos en materia de recaudación de impuestos a los gobiernos sub-nacionales. La equidad está en el horizonte de este problema para el equilibrio fiscal.

La ODCE define al equilibrio fiscal como,

“Una transferencia de recursos fiscales a través de los gobiernos subnacionales con el objetivo de la compensación de las diferencias en la capacidad de recaudación de ingresos o el coste de servicio público. Su objetivo principal es permitir a los gobiernos subcentrales proporcionar a sus ciudadanos con conjuntos similares de servicios públicos a una carga fiscal similar”. (2009)

La mayoría de los países han establecido de forma explícita o implícita formas de equilibrio en las transferencias de tipo vertical que se suceden desde el gobierno central al resto de los gobiernos sub – nacionales. Señalan Bloechlinger y Charbit (2008) que *“una de las funciones más importantes de las transferencias intergubernamentales es reducir las diferencias en la capacidad de recaudación de impuestos y las necesidades de servicio público a través de los gobiernos subnacionales”*. (citados en Chabit y Michalun, 2009, p.88)

1.7.2. Las entidades de fiscalización superior

Las entidades de fiscalización superior (EFS) son el conjunto de instituciones de la Administración pública encargada de velar por la transparencia en el manejo presupuestario por parte de los funcionarios y demás operadores del mismo. Se trata de organismos técnicos, independientes y especialmente autónomos con respecto a los partidos políticos y las transacciones del sistema.

Las circunstancias nacionales y los sistemas políticos imperantes han llevado a numerosos países a darle un sustento jurídicamente robusto lo que se traduce en los contenidos de los textos constitucionales federales, en alguna ley específica o en decretos; y, tienen regularmente variadas formas y denominaciones de acuerdo con la legislación nacional y los usos.

Su creación es la respuesta al agravamiento de los problemas críticos en torno al funcionamiento de los órganos de control en la Administración. Su carácter autónomo tiene como principal función proteger a sus funcionarios de las influencias políticas y preferencias temporales del sistema, lo que se traduce en una actuación independiente y más eficiente.

Las entidades de fiscalización superior operan en diversos ámbitos de la administración: desde comisiones electorales independientes, la operatividad de Bancos centrales, comisiones de Derechos Humanos o agencias recaudadoras de impuestos, así como entidades de control externo de otras agencias gubernamentales. Hiram Escudero (2006) le define como,

“Un órgano autónomo es una entidad que realiza funciones esenciales del Estado, que está establecida normalmente en el máximo ordenamiento jurídico de un país -la Constitución- y que tiene autonomía en su administración y en el ejercicio de sus funciones. Normalmente, los órganos autónomos ejercen funciones que están asignadas a alguno de los poderes tradicionales del Estado, y que asumen ante la baja eficiencia con que el estado realiza dichas funciones públicas debido a limitaciones de diseño, operación e influencia política. Debido a su aparición relativamente reciente, aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar este tipo de figuras en el derecho público. Si se parte de la teoría clásica en la cual existen tres poderes de gobierno, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos no entrarían del todo en esa clasificación pues no pertenece a ninguno de los poderes existentes”. (p.119)

Países como Venezuela han implementado constitucionalmente dos poderes públicos adicionales (Poder Electoral y Poder Ciudadano) como entidades de fiscalización superior en su ordenamiento jurídico; sin embargo la regla por lo general es que estos organismos autónomos estén adscritos al Poder Legislativo, lo que le presupone algún tipo de dependencia funcional y diseño operacional.

Las actuales EFS encuentran su origen en el siglo XIX en Europa fundamentalmente, donde los partidos políticos ocupan tanto la escena parlamentaria como el ejecutivo. La función primaria de las EFS fue el control de estos poderes públicos. En el caso de los países americanos, no será sino en el siglo XX que se desarrollen algunos de ello, toda vez que el sistema presidencialista hacía más factible los balances y contrapesos entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, como sucede en el caso del sistema federal de los Estados Unidos.

A este respecto, Escudero señala que en el derecho estadounidense no están previstos los órganos constitucionales autónomos, pero hay ciertos órganos que han adquirido características de órganos autónomos como el caso de la Reserva Federal. (Escudero, 2006) Entre los países en vías de desarrollo y miembros de la OCDE, México ha realizado importantes avances en la creación de órganos autónomos como el Caso de su Instituto Federal Electoral (IFE) o de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CONADE).

La característica que distinguen a las EFS es la independencia en su funcionamiento, es decir, la autonomía. Autonomía entendida en su sentido más amplio como lo señala Paolo Grossi (1997), lo cual incluye aspectos financieros, técnicos y de gestión, por lo que este concepto implica la no dependencia o sujeción a otra autoridad y por tal motivo, la autonomía puede verse como una forma adicional de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía⁷⁰.

Tabla N° 6. *Características de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS)*

No.	Característica	Descripción
1	Inmediatez	Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
2	Permanencia	Para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional.
3	Independencia	No está sujeto a las instrucciones de los poderes del Estado.
4	Paridad de rango	Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, no de subordinación.
5	Competencia exclusivas	Tienen definidas en forma precisa sus competencias propias y exclusivas.
6	Legitimidad	Tienen percepción de neutralidad e imparcialidad por parte de la opinión pública.
7	Apolititud	Son órganos técnicos y no políticos.
8	Autorregulación	Elaboran sus propias políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.
9	Autorganización	Tienen capacidad para seleccionar a su personal, establecer medidas disciplinarias y designar a sus autoridades.
10	Transparencia	Deben poner a disposición de los ciudadanos la información materia de su trabajo.
11	Rendición de cuentas	Tienen obligación de presentar informes y realizar comparecencias ante el órgano parlamentario.

Fuente: Guajardo, 2013, *Órganos autónomos*, p.61

La caracterización así de una EFS es, de acuerdo a Guajardo (2013), el resultado del diseño institucional que se da para sí el sistema político en el marco del estado de derecho y las garantías democráticas del Estado con la sociedad. Refleja las necesidades que a lo interno del funcionamiento de la administración son requeridas instancias de limitación y rendición.

⁷⁰ Al respecto, Grossi (1997), profundiza en este concepto afirmando que soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, ya que la soberanía aísla a su titular —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía (p. 127 – 128).

Dependerá de los arreglos institucionales, de carácter histórico y político la organización interna de los Estados, de allí que el sistema federal o unitario converjan en una creciente dinámica de descentralización administrativa y desconcentración del poder.

Como se observa en las siguientes tablas N° 7 y 8, los países de la OCDE tienen

Federal States	Municipal tier	Second tier	Federated States
Australia	694 local governing bodies ¹		6 States and 2 Territories
Austria	2,359 municipalities		9 Länder
Belgium	589 municipalities	10 provinces	3 Regions and 3 Communities
Canada	ca. 4,000 local governing bodies ¹		10 Provinces and 3 Territories
Germany	13,854 municipalities	323 districts	16 Länder , including 3 "City-States"
Mexico	2,438 municipalities		31 States and 1 Federal District
Switzerland ²	2,636 municipalities		26 Cantons
United States ³	35,992 local governing bodies	2,975 counties	50 States and 1 District

tanto el sistema federal como el unitario, donde se dan cabida variadas formas de organización del poder a nivel político - administrativo, enmarcado en esos arreglos y de forma particular, en el caso de algunos países de Europa como Francia, donde las regiones y los pueblos tienen un valor sociocultural más amplio que otros países.

Tabla N° 7. *Gobiernos sub – nacionales en países federales de la OCDE*

Fuente: Charbit y Michalun (2009) *OECD*, p. 102.

Tabla N° 8. *Gobiernos sub – nacionales en países unitarios de la OCDE*

Unitary States	Municipal tier	Second tier	Third tier
Czech Republic	6,258 municipalities	14 regions	
Denmark	98 municipalities	5 counties	
Finland	432 municipalities	6 provinces	
France	36,684 municipalities (including 114 in the overseas departments)	100 departments, including: 1 city-department and 4 overseas departments	26 regions, including 1 special status authority and 4 overseas regions
Greece	1,031 municipalities including 901 towns and 130 rural municipalities	50 departments	
Hungary	3,158 municipalities	19 departments	
Iceland	79 municipalities	23 counties ¹	
Ireland	85 municipalities	29 counties	8 regions
Italy	8,100 municipalities	104 provinces	20 regions, including 5 "special status"
Japan	659 cities, 1,991 towns, 567 villages	47 prefectures	
Korea	72 cities, 94 counties and 69 districts	9 provinces and 7 metropolitan cities	
Luxembourg	118 municipalities		

Fuente: Charbit y Michalun (2009) *OECD*, p. 102

Conclusiones

La rendición de cuentas es posible mayoritariamente – y genuinamente – en sistemas democráticos, donde el estado de derecho y la independencia de poderes sean pilares básicos del funcionamiento del sistema político. La rendición de cuentas debe ser entendida en su acepción anglosajona, en tanto representa un recurso para informar, un compromiso para actuar y una responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y de las autoridades políticas en el manejo de la administración del Estado.

Sus orígenes se hayan en la constitución del propio sistema federal de los Estados Unidos, siendo James Madison uno de sus precursores fundamentales en torno a la necesidad de balances y contrapesos con que debía iniciar la democracia en ese país.

La rendición de cuentas tiene dos variantes importantes: la *answerability* (la obligación de informar por parte de las autoridades políticas periódicamente a la ciudadanía sobre las decisiones adoptadas), y la *enforcement* (las sanciones y multas punitivas en contra de aquellos que no observen transparencia y remisión de información pública), de acuerdo con los principios que instituciones como el Banco Mundial y la OCDE estiman como buenas prácticas.

Esta última institución, la OCDE asume la existencia de diversidad de criterios en torno al término de rendición de cuentas y las implicaciones que se derivan en su aplicación al interior de cada uno de sus países miembros. Señala sin embargo la creciente homologación sobre transparencia y responsabilidad que se han venido estableciendo, conforme las divergencias entre la responsabilidad política y la fiscalización administrativa en que se ha sumergido la administración pública siguiendo los criterios de eficiencia y eficacia de la Nueva Gestión Pública.

Fiscalización que tanto en su faceta auditora como en términos de contraloría se distingue de la rendición de cuentas en tanto información a la ciudadanía, que siendo complementarias no se solapan, sino se suman y retroalimentan.

Estas acciones de rendición de cuentas y tareas fiscalizadoras se produce en los sistemas federales por medio de las relaciones intergubernamentales multiniveles en que operan el conjunto de agencias e instituciones públicas que conviven en su seno.

Sistema federal, que como en el caso de los Estados Unidos ha propiciado la formación de agencias con poderes fácticos muy amplios y que carecen de legitimidad democrática; obligando a actuar con mayor peso en tareas de supervisión al poder ejecutivo como representante y preferente de la ciudadanía.

Importante señalar la cláusula de supremacía que la Corte Suprema y el derecho administrativo de los Estados Unidos ha desarrollado para operacionalizar el sistema federal vigente desde 1786. En este país el derecho administrativo funciona como eje regulador de las relaciones intergubernamentales entre agencias y órganos multinivel en el sistema federal.

Ha sido la respuesta que la historia y la evolución jurídica y el condicionamiento político ha encontrado a los problemas de coordinación política y conflictos inherentes al diseño de las políticas públicas. Siendo que la asimetría en la información y el uso de ésta representa el principal *handicap* del sistema federal. La gestión del desastre natural tras el paso del huracan Katrina en el año 2005 lo colocó de manifiesto.

Y es que la efectividad de las políticas públicas requiere de una coordinación en todas sus fases, desde el diseño institucional hasta la implementación y posterior evaluación. Negociación y consenso para la canalización de los intereses particulares en el interés general se convierte entonces en el principal objetivo de los hacedores de políticas públicas en las máximas instancias de poder bajo un esquema federal.

Una negociación que se produce no sólo con los diferentes niveles de gobierno, sino que se realiza con actores no estatales, obligando a un dialogo mayor y una participación más complejas de distintos intereses en el diseño y moldeamiento de preferencias particulares para la elaboración de políticas públicas pensadas en el interés general; todo ello consensuando las novedades en términos de metodología e intereses con los procedimientos y metodologías existentes, a fin de maximizar los niveles de cooperación y reducir las fricciones entre los actores.

Para poder coordinar esto, se producen las redes políticas (*policy networks*), donde encuentran cabida diversidad de actores con el protagonismo del gobierno, pero que aunque la información es aislada, la conformación estructural en redes permite el mapeo de intereses y actores, mejorando el rendimiento y eficiencia de la acción gubernamental, al tiempo que legitimando la participación de actores y los mecanismos de validación democrática posteriores.

Por último, la creación de entidades de fiscalización superior (EFS) son las llamadas a velar por el buen manejo de las acciones gubernamentales, para que esto suceda, deben contar con mecanismos garantes y garantistas de la independencia en sus funciones. Numerosos países atienden esa independencia desde la normativa jurídica al constitucionalizar las EFS en diversos ámbitos de actuación para prevenirles o mitigarles de las presiones políticas del sistema. Su objetivo fundamental está en garantizar la transparencia y probidad de la administración en las tareas asignadas.

CAPÍTULO IV FACTORES, SUCESOS, CONSECUENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA CRISIS DE 2008

Introducción

La crisis económica global que se inició en 2008 y que en algunos países todavía persiste, reveló la interconexión y fragilidad del sistema económico internacional para ese momento, así como la pobre respuesta de la arquitectura institucional para enfrentar un desafío como el sucedido.

La necesidad de replantear el desarrollo y crecimiento económico de los países ha estado en el centro del amplio conjunto de reformas que se han producido en los pasados años, ello bajo el dialogo político de alto nivel en el G-20 y el papel desarrollado por instituciones como la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Se trató de un descalabro de la economía internacional, sólo comparable con lo sucedido 80 años previos, con la llamada Gran Depresión de 1929 y preludio de la II Guerra Mundial de 1939 – 1945; por lo que la duración y profundidad se maximizaron de la mano de las flaquezas del sistema regulador y del uso de la tecnología en la interconexión global.

La rendición de cuentas, la participación ciudadana y la experticia técnica se revelan como principales asuntos para garantizar la transparencia y probidad de la administración, así como velar por el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan un sector tan crucial para el acceso al crédito, el comercio internacional, el crecimiento económico y el acceso de bienes y servicios como es el sistema financiero internacional.

Sistema financiero internacional que de manera irresponsable desarrolló un conjunto de innovaciones tecnológicas de productos financieros para opacar la veracidad de cuentas, créditos e inversiones; y a partir de allí realizar prácticas de tipo especulativo que terminarían dañando el conjunto de la economía. En el siguiente capítulo, el acento estará en dar cuentas de los factores, sucesos, consecuencias y perspectivas que la crisis de 2008 ha propiciado de cara a retomar el desarrollo económico con políticas que apuesten por la igualdad y sustentadas en economías verdes de conocimiento.

1.1 La globalización y la rendición de cuentas

La globalización no es un fenómeno nuevo, como coinciden Aldo Ferrer (1998), James Rosenau (1999), Dirk Messner (2001), se trata de un proceso histórico que hunde sus raíces con la propia ruta de la seda dos siglos antes de la era cristiana. Este comercio incipiente construyó los primeros lazos entre Europa y Asia a través del comercio, y con éste, la conformación de un tejido cultural de intercambio, sólo que el proceso fue inicialmente limitado a un puñado de personas, por lo que no se transformó en algo masivo. Muy diferente de la visión actual: *“La globalización contemporánea es más rápida, más barata y más profunda”*. (Rosenau, 2000, p.8)

Este proceso histórico de globalización económica, social y cultural le despacha importantes retos al Estado – nación ante la incongruencias que comporta el principio de territorialidad jurídica y soberanía por una parte, y la agenda compartida a escala global (y regional) por temas transnacionales y especialmente, transfronterizos. Todo ello en el marco de una *dispersión* del poder (Joseph Nye, 2004) entre actores y fuentes (gobiernos, empresas, científicos, otros) que coloca mayor presión a las instituciones públicas que operan en el marco de este proceso⁷¹.

Es un debate sobre la gobernabilidad global como afirma el politólogo alemán Dick Messner, quien aprecia que se trata preferentemente de una agenda de la OCDE para encarar los retos de la globalización. De acuerdo con éste autor, las raíces de la globalización están en la finitud del mercado:

“La necesidad de un mercado cada vez más extenso para sus productos persigue a la burguesía en todo el globo terrestre. En todas partes tiene que anidarse, cultivarse en todas partes, establecer relaciones en todas partes. Mediante la

⁷¹ En palabras de Jame Rosenau *“Asistimos a la evolución de una nueva época; como ya se indicó, una época de múltiples contradicciones. El sistema internacional es menos dominante, pero todavía es poderoso. Los Estados están cambiando, pero no desapareciendo. La soberanía estatal está desgastada, pero todavía se ejerce vigorosamente. Los gobiernos son más débiles, pero todavía pueden hacer gala de su autoridad. Las poblaciones algunas veces son más exigentes, otras más dóciles. Las fronteras siguen impidiendo el paso de intrusos, pero son más porosas. Los paisajes geográficos están dando paso a paisajes étnicos, multi-mediáticos, tecnológicos y financieros, pero la territorialidad sigue siendo preocupación básica de mucha gente.”* (1997, p. 70)

explotación del mercado mundial, la burguesía estructuró la producción y el consumo de todas las naciones en forma cosmopolita. Antiguísimas industrias nacionales fueron destruidas y otras se destruyen a diario, las desplazan nuevas industrias, cuya introducción se convierte en una cuestión vital para todas las naciones civilizadas, industrias que ya no procesan materias primas nacionales, sino de regiones distantes, y cuyas manufacturas se consumen no sólo en el propio país, sino en todas partes del mundo a la vez. Nuevas necesidades que sólo pueden satisfacer los productos de los países y climas más remotos reemplazan las viejas necesidades, satisfechas con productos nacionales. Un comercio universal, una dependencia universal de las naciones entre sí, reemplaza la vieja independencia económica y autonomía local y nacional. Y así como en lo material, también en la producción intelectual. Los productos intelectuales de las naciones se convierten en patrimonio general". (Messner, 2001, p.49)

La globalización y la tesis de la erosión del Estado – Nación ha visto cómo se borran las esferas entre las pautas locales y globales conforme se vive un proceso de transición para definir las pautas de socialización en una nueva dinámica social y cultural regida por el mercado y los mecanismos de participación que de él se desprenden y modelan el comportamiento de la sociedad civil⁷². Se pasa de un sistema mundial clásico dominado fundamentalmente por los Estados, y se pasa a un sistema social mundial.

"Un nuevo orden mundial no va a surgir de una organización de la política mundial, sino mediante una legitimación y civilización de las relaciones internacionales conducidas por los Estados, pero las ONG constituyen una nueva fuerza motriz y de cambio porque contraponen a la globalización desde arriba una globalización desde abajo. A través de su intervención a favor de los bienes públicos globales (global public goods) fomentan el desarrollo de una ética mundial que constituye el fundamento normativo del buen gobierno mundial". (Messner, 2001, p. 51)

⁷² Octavio Ianni, teórico de los globalistas señala que en ese <nuevo desorden global> descrito por Zigmun Bauman, "los Estados y la soberanía quedarían más que limitados, anulados en la práctica, toda vez que más desarrollo, significa menos efectividad de los controles y resguardo del espacio geográfico nacional, y supresión de intereses nacionales a mecanismos desconocidos creadores de un supuesto orden todavía no definido". (1999, p. 21)

La participación juega un rol fundamental en este proceso, no es lo mismo la participación en las democracias representativas donde el sufragio representa participación; a aquellos mecanismos donde la colectividad se ve reflejada en sus demandas e intereses, yendo desde lo micro a lo macro y de lo local a lo global observa el politólogo italiano Giovanni Sartori sobre el procesos de globalización: “*es fundamental para la esencia de las microdemocracias (entendido como lo más local), y la levadura infraestructural de la sobreestructura de conjunto del Estado democrático*”. (Sartori, 2003, p. 70)

La participación se convierte en un requisito que no pasa de convocar a grandes masas, sino crear una estructura social consciente de su potencial deliberante y crítico, ello mediante la construcción de redes entre la escena internacional y los espacios más locales, donde la ciudadanía hace suyo el espacio de lo público y lo político; por ello en la naturaleza de su intervención radica la capacidad de las democracias en el proceso de globalización, y con ella la legitimidad que para los procesos de gobernabilidad conlleva.

En este sentido el alemán Dick Messner (2001) parte del hecho que la globalización exige a la humanidad entera nuevas perspectivas de integración, así como nuevas pautas que regulen el proceso. Hace una crítica a los defensores del *status quo* actual, a quienes acusa de pasivos y reactivos ante una realidad que los desborda⁷³, donde la organización de un orden mundial de superpotencias carece de valor explicativo para la complejidad y los retos del mundo actual.

El objetivo de ello está en que la gobernabilidad a escala global tenga un carácter cooperativo con pautas institucionalizadas y con la vista puesta en reducir las desigualdades: “*aprender a manejar interdependencias complejas y soberanías divididas en un mundo cada vez más interconectado*” (2001, p.52).

En el centro del debate, coinciden los autores, está la fragmentación de la soberanía y la interdependencia compleja (Joseph Nye (2004), James Rosenau, 2000).

⁷³ En referencia a los “*estadistas empedernidos de los ministerios de asuntos exteriores y a los realistas de la disciplina académica de las relaciones internacionales*”. (p. 61)

La globalización debilita operativamente la soberanía de los Estados (no jurídicamente), donde el control público no puede hacerse con recursos e instrumentos que se encuentra fuera de sus fronteras; el único camino que le queda al Estado es aunar esfuerzos y compartir con sus homólogos parte de su soberanía interna en sectores específicos debilitados por el proceso global, en aras de fortalecerse y realizar ciertos fines nacionales desde la perspectiva cooperativa interestatal (El caso de la actual UE lo ilustra muy bien).

Messner habla de la soberanía externa⁷⁴ ligada estrechamente al campo de interacción internacional, es decir, a un sistema internacional que no posee ni una autoridad central ni un absoluto monopolio del poder, cuya distinción viene dada por la anarquía. *“La interdependencia internacional denota así una condición de sensibilidad y vulnerabilidad recíprocas en el sistema internacional. Desde la perspectiva de cada Estado, la fuente de la sensibilidad y vulnerabilidad es externa.”* (Reinicke citado por Messner, 2001, p.51)

La propuesta de la gobernabilidad enmarcada en la globalización es vista entonces como un “esfera de competencia cooperadora” (Reinicke), elemento clave para manejar los procesos de interdependencia que se suscitan en el sistema internacional globalizado.

¿Cómo interiorizar ese proceso de globalización en regímenes democráticos? El director del Centro Hertie de Gobernanza de Berlín, el profesor y sociólogo alemán Claus Offe (1940 -), argumenta que exige mayores pulsaciones de las instituciones nacionales con una mayor participación ciudadana en todas las fases de los procesos de toma de decisiones públicas, así como un acompañamiento cercano en su fase posterior.

Claus Offe señala que las relaciones de representatividad entre ciudadanos y políticos son complejas y hace difuso el ejercicio previo y posterior de rendición de cuentas frente a las campañas electorales y los objetivos programáticos comprometidos. Para el autor se producen tres enfoques posibles en democracia: participación, deliberación y confianza.

⁷⁴ Dirk Messner asocia la soberanía externa con la independencia del Estado – nación en el marco de las relaciones internacionales.

La democracia consolidada otorga mecanismos de participación y rendición de cuentas en cada uno de estos enfoques, pero observa Offe que el contexto externo en que operan les imponen pautas de comportamiento internas, llevando en algunos casos a una fase que denomina “de-consolidación”, durante el cual, la ausencia de mecanismos institucionales para encauzar los conflictos propicia finalmente la emergencia de la veeduría ciudadana en las acciones de sus dirigentes políticos.

Este sociólogo marxista afirma que cuando eso se produce, se entra de lleno en un nuevo estadio, donde la rendición de cuentas pasa a ser un elemento indispensable para la legitimación del poder, y con ello, una frontera a la degradación del sistema democrático en el marco de la globalización. Offe se reencuentra aquí con sus colegas de la disciplina para revalidar el posicionamiento central que conlleva el Estado a pesar de su soberanía diluida.

1.2. Rendición de Cuentas Vertical

La preocupación por la calidad y eficiencia institucional de la democracia ha sido permanente entre la academia y los políticos. El fortalecimiento y la modernización de las agencias y mecanismos de rendición de cuentas es un aspecto central para producir mejoras en estos aspectos. Actualmente, los mecanismos de fiscalización del poder constituyen una demanda compartida entre diversos sectores de la sociedad civil, desde empresarios, organizaciones medioambientales y sectores organizados.

El reto central en torno a la rendición de cuentas es cómo regular y reducir la separación que inevitablemente se establece entre representantes y representados sin necesariamente eliminar dicha distancia (Pitkin, 1985) en el marco de los regímenes democráticos actuales.

Los gobiernos electos en sistemas representativos tienen en su génesis una delegación electoral, donde se combina un marco institucional de autorización por una parte, con un marco institucional de responsabilidad por la otra. El gobierno así constituido debe combinar la responsabilidad recibida junto con la receptividad de

demandas sobre sus conductas, es el proceso de rendición de cuentas ajustado al estado de derecho y los mecanismos de participación en sistemas representativos.

La rendición de cuentas así concebida implica el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Se trata de un mecanismo que engloba mecanismos de transparencia administrativa, responsabilidad política y experiencia técnica. Se trata de las sanciones derivadas, y aplicables en el sistema.

“La idea de accountability, sin embargo, va más allá de la cuestión del establecimiento de mecanismos de acceso a la información y de escrutinio sino que refiere también a la existencia de algún tipo de capacidad por parte del actor que demanda cuentas de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido sus obligaciones públicas. El concepto de rendición de cuentas, sosteníamos anteriormente, supone no solo la posibilidad de obligar a los funcionarios públicos a que informen sobre y justifiquen acerca de sus decisiones sino también de que estos últimos sean eventualmente formalmente sancionados por sus acciones si la información o los argumentos dados no son satisfactorios. Es precisamente esta amenaza de sanciones lo que lleva a los actores políticos a restringir el flujo informativo de manera de que salga a la luz los déficits de gestión. Esta dimensión de sanción es considerada un aspecto crucial de la idea misma de rendición de cuentas: no puede haber accountability si el actor que demanda answerability no tiene la capacidad institucional para generar correcciones y aplicar sanciones a aquellos que han incurrido en comportamientos ilegales o que no tienen en cuenta el interés público. Es por esto que la relación de accountability nunca puede ser una relación entre iguales sino que supone una relación asimétrica entre quien posee la autoridad y el poder para demandar cuentas y el agente que está siendo controlado.” (Peruzotti, 2008, p.5)

El principal hilo conductor para hacer ello posible son las elecciones, consideradas el mecanismo de control político vertical por excelencia (Manin 1997, Przeworski, 1999)

aunque la sociedad civil y el periodismo juegan un rol importante en ejercer presión política en una sociedad cada vez más conectada (Arato, 2002, Schmitter, 1999).

De acuerdo con Guillermo O'Donnell (2004), la rendición de cuentas se produce en dos sentidos: una dirección vertical que hace referencia a una acción de un agente externo contralor (la sociedad civil, la prensa o el electorado) sobre el conjunto de instituciones públicas que conforma el Estado por un parte; y una dirección horizontal, la cual está referida a las agencias y oficinas, junto con algunos actores cuya misión está en la supervisión de sus homólogos en el propio Estado, lo que ya se desarrolló previamente referido en forma genérica a las entidades de fiscalización superior (EFS).

En la rendición de cuentas vertical el fin está puesto en los resultados, mientras que en la rendición de cuentas horizontales, el fin está en el uso de los procedimientos y en el desempeño de gestión (March y Olsen, 1995).

La rendición de cuentas, tanto la vertical, la horizontal – y la propuesta de O'Donnell sobre la social – vertical – son el resultado de los procesos históricos en que se fraguaron las democracias representativas, desde el republicanismo (respeto a la ley y buen gobierno; pasando por el propio liberalismo (límites del Estado y defensa de la libertad y derechos individuales) hasta los valores asociados a la democracia (respeto a las minorías y gobierno de mayorías).

“La rendición de cuentas vertical tiene lugar cuando se desarrolla una relación de control que se da desde la sociedad hacia el Estado, es decir, cuando es la ciudadanía la que pone un límite o controla el accionar de los funcionarios públicos. Esto ocurre por ejemplo cuando en el desarrollo de unas elecciones democráticas, la ciudadanía decide no favorecer en las urnas a un candidato o partido determinado, debido a que considera que este no ha actuado de la manera correcta. También tiene lugar cuando la sociedad civil de diversas maneras posibles (como marchas de protesta o movilizaciones sociales, por medio de ONG, a través de la denuncia en medios de comunicación, etc.) busca ponerle freno a un comportamiento estatal considerado inadecuado o ilegal.” (Cortez, 2010, S/P)

En el sentido vertical, la rendición de cuentas es impulsada por un sujeto que se encuentra en la sociedad y que busca fiscalizar el comportamiento de un agente estatal, donde las elecciones son la principal faceta de este proceso.

Przeworki (1998) y Maravall (2003) coinciden con O'Donnell (1998), sobre la efectividad del sufragio como instrumento de rendición. El esquema electoral de este proceso supone la delegación expresa de responsabilidad del votante en el representante, pero también supone la sujeción – en la mayoría de los casos – de las preferencias y prioridades del representante a las expectativas ciudadanas, ejercidas por medio del voto en un marco de libertad y argumentación.

Fearon (2002) considera que en este acto, el sufragio, operan dos variables claves que tienen estrecha relación con la rendición de cuentas de tipo vertical, la selección y la sanción, que estrecha las relaciones entre autoridades y sociedad en los sistemas democráticos amparados por el estado de derecho y normalmente considerados en las normas constitucionales⁷⁵:

“1. Los mecanismos de sanción y selección podrían impulsar la adopción de las políticas deseadas por el electorado. Los representantes implementarían esas políticas para aumentar la probabilidad de reelección (sanción) o bien porque el electorado logra seleccionar a tipos buenos.

2. Una serie de observaciones empíricas han confirmado la idea de que los votantes entienden las elecciones sobre todo desde el punto de vista de la selección de tipos buenos más que desde la sanción para frenar acciones indebidas de futuros gobiernos.

3. Los mecanismos de selección y sanción interactúan forzosamente, de modo que aunque los votantes se centren en la selección de tipos buenos, ello entraña control, pues la mala actuación gubernamental será sancionada cuando se deduzca de ella que el gobernante es un tipo malo.” (Fearon, 2002, p.171 – 172)

⁷⁵ Sus orígenes se consiguen en la obra *El Federalista* J Madison, ya descrita anteriormente. Aquí el constituyente señala que *“El fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y más virtud para procurar el bien público; y en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras dure su misión oficial”*. (p.242)

En este mismo sentido Przeworski (1998) considera que la utilización del voto para tener los mejores gobernantes y para que se mantengan virtuosos, no es irracional en el pensamiento del ciudadano: “*mientras los votantes pierden cierto control sobre el gobernante, a cambio de ello eligen un mejor gobierno*”, dice. (p.70)

Es una comprensión desde el enfoque de la responsabilidad de la representación, por medio de la cual los gobernantes construyen una relación de confianza con los ciudadanos, lo que denomina una relación de representación-mandato el autor. Con ello se aumenta la comprensión entorno a la responsabilidad que encierra este ejercicio de confianza, aunque implique una distancia mayor entre el representante y el elector.

En este sentido, el diseño del sistema electoral y la designación de escaños revelan no poca importancia en la cadena de responsabilidades y asignación de competencias. Przeworski (1998) considera que aquellos surgidos de sistemas mayoritarios de elección se ubican más lejos de los electores, pero son más responsables en términos de las políticas públicas. (p.20)

Dos modelos centran la atención sobre esta relación, por un lado el sistema político parlamentario, donde el gobierno es resultado de un ejercicio de segundo grado de soberanía y debe su cargo al Parlamento; y por el otro lado, el sistema político presidencialista, donde el gobierno es electo de forma directa por la ciudadanía.

El modelo parlamentario requiere de una cadena de agentes y transmisores mayores en los procesos de rendición de cuentas. Es a través del parlamento que el elector puede controlar al gobierno, lo que implica otros juegos relativos a la designación de escaños, los partidos políticos y los mecanismos institucionalizados para ello.

El modelo presidencialista a su tiempo está inspirado en el diseño norteamericano en su nivel federal, donde existe una marcada diferencia y separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Como se ha señalado reiteradamente, este modelo fue concebido como una forma de restar poderes entre sí (*checks y balances*), por los propios padres fundadores en la constitución política vigente en EEUU desde 1786. El parlamento bajo este sistema no puede interferir en el ámbito competencial del Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un Presidente, ya que este deriva del sufragio, no del órgano legislativo.

Autores sostienen que en el esquema presidencialista, y en una democracia consolidada como los Estados Unidos, se constataría la existencia de mayores flujos de información desde el agente (el ejecutivo) hacia el actor delegante, los ciudadanos, para intentar mantener un elevado apoyo y popularidad; mientras que la rendición de cuentas horizontales encausaría la interacción con el poder legislativo.

El énfasis, sin embargo, no proviene del tipo de gobierno (presidencialista o parlamentario), sino de la fortaleza institucional, de las interacciones que se produzcan con los diversos sectores y ámbitos de la sociedad civil, así como, de las características institucionales del régimen (sistema electoral y sistema de partidos, esencialmente); como se ha descrito en los capítulos previos.

1.3. El monitoreo internacional del presupuesto

Desde la década de 1970 y en el marco de las reformas iniciales en Reino Unido, seguidas por Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, y más tarde replicadas en la mayoría de los países de la OCDE, comúnmente denominadas como la Nueva Gestión Pública (NGP), se ha desarrollado y maximizado la evaluación por indicadores de desempeño y la gestión por resultados en búsqueda de la formación de cultura organizacional en la administración de los recursos públicos.

Con los inmensos avances en materia de las tecnologías de la comunicación e la información (TIC), este proceso se ha profundizado, en especial, lo concerniente a los sistemas operativos de apoyo a los presupuestos públicos y los procesos de toma de decisiones, en un proceso de integración de datos en una misma plataforma tecnológica de toda la información financiera, junto con las evaluaciones parciales relativas al monitoreo del gasto de las partidas vinculadas a proyectos, planes, programas y administración.

Este esquema ha evidenciado una supervisión más detallada del ejercicio presupuestario, medido en tiempo real y como herramienta técnica para garantizar la estabilidad fiscal y los límites de endeudamiento de la agencia o institución supervisada; y consecuentemente, la prosecución de mecanismos que aseguren una correcta

apreciación del impacto de las políticas públicas y el efectivo logro de los resultados buscados por la planificación.

Estos nuevos desarrollos están en sintonía con una tendencia global a asegurar el equilibrio en las cuentas públicas, procurando una gobernanza financiera real sobre los márgenes que tienen los países en términos de sus economías y su impacto en terceros dada la interdependencia que les enlazan en el mundo actual.

Afirma Marc Robinson⁷⁶ (2015), que el monitoreo y la evaluación es importante para la planificación presupuestaria porque el análisis generalizado de los indicadores de desempeño en la NGP se revelan parciales, no completos para generar la matriz sistémica requerida como garantía de la eficiencia y eficacia de los programas de gobierno.

El centro del monitoreo internacional sobre la planificación presupuestaria se origina de acuerdo con el autor en las limitaciones que tiene el gobierno de un Estado en determinar la influencia de factores externos al momento de construir los indicadores de desempeño sobre los resultados económicos de la administración pública. *“En el despertar de la crisis financiera mundial, el interés renovado en el papel de la evaluación como herramienta de planificación presupuestaria es cada vez más evidente entre los países de la OCDE, con países como Estados Unidos y Holanda haciendo movimientos en esta dirección”* (Robinson, 2015, p. 36).

Sin embargo, las evaluaciones de resultados son en general complejas y costosas y llevan un tiempo significativo en su preparación, demandando experiencia y habilidades técnicas que no son usuales en la mayoría de los países, incluidos los de la OCDE, *“esto significa que en todos lados –no solo en los países en desarrollo– las evaluaciones de resultados necesitan ser racionadas cuidadosamente y concentrarse en los programas en los que pueden ser de gran ayuda”* (p.50); por ello la coordinación internacional por parte de la arquitectura institucional de los órganos existentes en el sistema lucen cada vez más apremiantes.

⁷⁶ Consultor Senior en *PFM Results Consulting*, especializado en gestión financiera pública, planificación presupuestaria por resultados y política fiscal. El Dr. Marc Robinson es asesor del Banco Mundial, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional.

Un ejemplo de ello es el caso del Acuerdo de Servicios Públicos que se produce en Reino Unido, este programa está formulado bajo la lógica de desempeño por resultados, en donde las metas y objetivos están en el presupuesto. Dice al respecto el FMI que “*en este método de presupuestos basados en los resultados se fijan objetivos de desempeño para todos los ministerios ejecutores como parte del proceso presupuestario*”, aunque aclara que se trata de casos específicos de algunos países, no una generalización en la materia. (FMI, 2009)

En este mismo tenor, otro ejemplo del presupuesto basado en resultados se encuentra en el proceso evaluativo que se produce en los Estados Unidos a través de un instrumento denominado (*Program Assessment Rating Tool*), por medio del cual se elaboran calificaciones resumidas de resultados (por desempeño) que se utilizan al momento de preparar los presupuestos en los programas federales. Bajo esta herramienta, se califica entre “eficaz, moderadamente eficaz, adecuado e ineficaz”.

1.3.1 El antecedente: la crisis financiera del 2007

La *Gran Recesión* de 2008 tuvo origen en Estados Unidos con la quiebra del banco *Lehman Brothers Inc*, sin embargo, ya ese país tenía dos años inmerso en una crisis financiera nacional derivada de las llamadas hipotecas basuras que habían debilitado sensiblemente el sistema de corta fuegos en la economía. Observan algunos analistas que la crisis global posterior tiene sus antecedentes en un conjunto de factores que se combinaron para desencadenar el desastre:

1. “*El sostenimiento durante varios años de una política monetaria errónea y laxa por parte de la Reserva Federal;*
2. *La autorización de la SEC⁷⁷, en 2004, que permitió aumentar el apalancamiento de la banca de inversión;*
3. *Las bajas impositivas, a partir de 2001, a las empresas y a las ganancias de capital que distorsionaron los incentivos al ahorro, aumentando peligrosamente el déficit fiscal; y,*

⁷⁷ *Securite Exchange Commision* (Comisión Nacional de Valores).

4. *La estructura de compensaciones a los ejecutivos en las empresas públicas en la forma de "opciones sobre acciones", que se transformó en un incentivo para presentar resultados manipulados.*” (Aspe, 2009)

Un influjo sumamente importante de la liquidez exagerada en la economía de los Estados Unidos para ese periodo se encuentra en sus principales acreedores: China y los productores árabes de petróleo de medio oriente, estos países vieron crecer sus economías en un mercado internacional caracterizado por la revalorización de materias primas. Con esta abundancia en la economía, el mercado inmobiliario creció por encima de las necesidades, alimentada por tasas de ahorro en nivel cero para la ciudadanía. Es lo que finalmente originó las “burbujas” de los bienes raíces (desde 2006) y finalmente de las materias primas (*los commodities*) a partir de 2010.

Afirma Pedro Aspe que en el año 2005 se alcanzó el pico en el otorgamiento de hipotecas y en la tasa de crecimiento del precio de las casas. *“Estas hipotecas se daban prácticamente sin enganche y con tasas de interés muy bajas durante los dos primeros años de vida del crédito; incluso se encontraban por debajo de las del mercado y con un año de gracia en el que sólo se pagaban los intereses. Además, las hipotecas se daban sin escrutinio sobre los antecedentes financieros de las personas”.* (2009)

En los Estados Unidos se pasa del 64% al 70% de propietarios de casas como política promovida por el Gobierno federal para las familias de menores ingresos entre el año 1994 y 2004. Hipotecas vendidas a las instituciones financieras sólo posible tras la desregulación del sector de la banca de inversión que se inició en el año 2004.

Al ser una inversión segura – las casas – los bancos de inversión las excluyeron de sus estados contables, por lo que las hipotecas de esas inversiones pasaron a la opacidad fiscal. En el verano de 2007⁷⁸ y con el mercado copado el desplome bursátil

⁷⁸ *“La sensación de que algo andaba mal con los activos de algunas entidades financieras, en especial los respaldados por hipotecas de baja calidad, se percibió con toda intensidad entre mayo y agosto de 2007, cuando varios <hedge funds> afrontaron grandes pérdidas y las agencias de riesgo redujeron la calificación de los bonos garantizados por hipotecas de distinta calidad. La incertidumbre se manifestó en el mercado de valores comerciales de corto plazo respaldados por activos, que en pocos meses se redujo a la mitad. La consecuencia fue una fuerte reducción de la liquidez de todos los bancos que habían acudido a este mercado, sin distinción de la calidad de la cartera de cada uno de ellos. Así como la solvencia de algunas entidades*

hace que “estalle” la burbuja, el resultado es que el ciudadano americano con una casa hipotecada (el 78% del total) tiene 30% menos valor que su compra en el año 2006; mientras que sus ahorros puestos en bolsa se redujeron un 35% como consecuencia de la contracción del mercado entre 2008 y 2012. En este lapso afirma Aspe, su capital se redujo 33%, y la confianza en el sistema económico y en las autoridades políticas se desplomó.

Cuando eso pasó en los Estados Unidos, empezaría la crisis por los grandes bancos, la mirada puesta en Wall Street y la alarma en la coordinación financiera internacional por posibles contagios. En 2008, todos los temores se cumplirían para dar inicio a una recesión económica global, sólo superada por la sucedida en 1929, 80 años previos a la economía globalizada de hoy.

1.3.2 Un tsunami financiero y económico

La arquitectura financiera internacional evidenciaría su frágil base para contener los daños producidos por la situación de la banca de inversión en los Estados Unidos. La interdependencia profunda entre sistemas financieros y su entorno fundamentado en la confianza y la previsión serían la baza de la recesión global por venir entre 2008 y 2013 principalmente.

Su origen estuvo en la seguidilla de bancas pequeñas y medianas que se declararon en bancarrota (*default*) y con ellas los grandes bancos de inversión que le siguieron, afectando de forma sistémica al conjunto de la economía, primero en los Estados Unidos y luego enseguida en Europa y el resto de mercados internacionales.

Las llamadas hipotecas *subprime*, entendidas como de altos riesgo, eran unas hipotecas normalmente empleadas para la adquisición de viviendas en los Estados Unidos; el perfil de su titular es un cliente que tiene escasa solvencia financiera, por lo que conlleva un nivel superior en el riesgo por impago superior al promedio del resto de

financieras afectó la liquidez del sistema, inicialmente por la asimetría de información y crecientemente por la incertidumbre generalizada, la falta de liquidez potenció los problemas de solvencia de ellas”. (Machinea, 2009, p. 40)

los créditos disponibles. Ya en 2006, el servicio de estudios del español BBVA señalaba que,

“Los créditos hipotecarios en Estados Unidos se dividen en prime y subprime. En una escala de calificación entre 300 y 850 puntos, los créditos subprime son aquellos con una calificación menor de 620 puntos. En un contexto de bajos tipos de interés e inversores ávidos por alcanzar mayores rentabilidades, este producto se ha desarrollado rápidamente: las hipotecas subprime suponen alrededor del 20% del total de las hipotecas originadas en Estados Unidos en los últimos años. Si bien esto ha posibilitado el acceso a una vivienda en propiedad a un número creciente de norteamericanos, algunas empresas hipotecarias han abusado de este producto desarrollando modalidades muy rentables pero que, a cambio, incorporan probabilidades de impago excesivas, como resultado de la indebida reducción de los estándares de aceptación de riesgo. Como consecuencia se está produciendo un aumento considerable de la morosidad en esta modalidad de préstamos y problemas para las entidades que operan este mercado: desde enero de 2006, en torno a 30 originadoras de subprime han cerrado, se han vendido o han reducido considerablemente su actividad”. (BBVA, 2007)

La deuda contraída bajo este tipo de crédito para la adquisición de hipotecas podía ser objeto de ventas y transacciones en bolsa, lo que representaba para las bancas un producto especialmente atractivo para las casas de inversión y fondos de pensiones. Por otra parte, el potencial comprador de esa deuda (inversor: ciudadano, banca o entidad financiera) desconocía la naturaleza del producto (el riesgo de impago); porque el vendedor de estos “productos” los diseñaba de forma altamente sofisticada para opacar sus orígenes.

El tsunami financiero viene cuando para hacer rentable estos productos, los vendedores deciden crear las *Obligaciones Colaterales de Deuda* (CDO, siglas en inglés), las cuales tuvieron grado de inversión por parte de las principales agencias de calificación, y que en forma de paquete financiero vendieron a muchas entidades, casas de bolsa y bancas de inversión, lo que terminó desequilibrando todo el sector. *“La inestabilidad es una característica del capitalismo financiero moderno y está vinculada con las*

expectativas que en gran medida se nutren del pasado, generando comportamientos especulativos” (Minsky citado en Machinea, 2009, p.38).

Cuando la tasa de morosidad aumentó por el no pago de las hipotecas *subprime*, y la Reserva Federal decide aumentar los tipos de interés, tanto compradores como vendedores de estos créditos vieron las posibilidades de impago, y con ella se agravó el índice de ejecuciones, que se tradujo en el embargo de cientos de miles de casas a familias en los Estados Unidos. Un producto financiero propiciado por la desregulación de un sector especulativo haría su impacto en la propiedad de las familias. La crisis estalló y la confianza desapareció. Dice Ricardo Pérez Marco⁷⁹:

“Sería iluso tratar la economía moderna como una ciencia exacta, pues no se puede dar una definición matemática ni científica de riesgo ni de valor. Estas dos nociones que intervienen de forma crucial en toda la economía y las finanzas no son nociones matemáticas; son nociones intrínsecamente psicológicas.” (Pérez, 2008)

Esta perspectiva psicológica que reseña Pérez parece ir en línea con el estado de confianza generalizado en la banca previo el desastre. Interesante el papel de las unidades de análisis de riesgo, investigaciones especializadas de la banca, quienes observan como “remotas” las posibilidades de un quiebre crediticio en los Estados Unidos tan sólo meses antes de que ocurra. El servicio de estudios del banco BBVA en la primavera de 2007 dice:

“El riesgo de <credit crunch> cotizado por el mercado se percibe, no obstante, como remoto. La información disponible en este momento no apunta a un contagio a otros segmentos del mercado hipotecario. Por ejemplo, la tasa de mora de los hogares es aún inferior a la vigente en los años 2001 y 2002. Y lo más importante, los determinantes fundamentales del consumo – empleo, renta disponible y posición financiera de los hogares- muestran una fortaleza notable. Me da la impresión que los profetas de una gran crisis económica a la que

⁷⁹ Catedrático de la Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos; y, ex director de Investigación del *Centre National de la Recherche Scientifique* de París, Francia.

estaríamos inevitablemente condenados tendrán que seguir buscando el shock que la desencadene”.

1.3.3 La quiebra de los bancos más grandes del mundo

Cuando estalla la burbuja de los créditos *subprime* en el verano de 2007, y casi al mismo tiempo la caída del precio de las viviendas se devalúa estrepitosamente, hubo un impacto directo en los activos del mercado financiero, se empieza a producir una sustitución de los depósitos por colocaciones en el mercado de capitales, reduciendo a cero la liquidez de numerosas entidades bancarias de pequeño y mediano tamaño en relación con la diversificación de su cartera de créditos, en la práctica no tenían dinero líquido con qué honrar los compromisos previos.

Autoridades locales y federales, desconocedoras – de forma oficial e inicial – de las dimensiones de todo ello intervienen rápidamente en la nacionalización de un banco medianamente pequeño, *Northern Rock Bank*, en septiembre de 2007 (Milne y Wood, 2008), intervienen en *Bear Stearn* para evitar una corrida bancaria, pero la crisis se había apoderado del sector, en enero 2008 vendría la quiebra de *Lehman Brothers* y con él el traslado de la crisis financiera inicial por la especulación inversionista a una crisis sistémica de toda la economía de Estados Unidos, pero que rápidamente se pasaría a Europa, especialmente, en el mercado de deuda y la solidez del sistema bancario agrupado en la zona euro.

La idea de los créditos *subprime* inicial, estaba sustentada en la tendencia en la *securitization* de las hipotecas de alto riesgo, pasando por alto la calidad de esos créditos y con ella la responsabilidad de las entidades titulares del sector. Aunado a ello, ya los mercados habían estado como se ha descrito antes, traspasando activos del mercado monetario (*money markets*) al mercado de inversiones con el interés en la reducción de costes y la maximización de beneficios, todo ello en un entorno de desregulación expresa por la Reserva Federal. *El sector financiero de esta forma “se evitaba el problema de los depósitos, potenciaba el apalancamiento y eludía la responsabilidad en materia de calidad de los créditos [otorgados]”.* (Machinea, 2009, p.40)

Esta crisis financiera tiene dos elementos estructurales que ahondaron su gravedad: un sistema – red, y la opacidad informativa. El sistema – red permite la coordinación y especialmente, de la mano de la tecnología, la interconexión en tiempo real de todos los productos y variaciones en el mercado, por lo que la sensibilidad del sector es muy alta al comportamiento de los indicadores; esto también implica que los problemas se interconectan afectando a más actores y las fallas se reproducen con más rapidez. La opacidad informativa resulta de la asimetría entre los actores de este sistema – red sobre la información en tiempo real sobre la crisis, desde el contenido de los créditos *subprime*, la restricción de liquidez presente para ese momento o los pasivos contraídos por intermediarios de las operaciones financieras; todos puntos de información estratégicos para tomar decisiones asertivas⁸⁰.

Un ejemplo paradigmático de la consecución de errores y los riesgos asociados a la opacidad informativa fue la necesidad que tuvo el gobierno federal de los Estados Unidos en rescatar de la quiebra a la compañía aseguradora privada más grande del mundo, American International Group (AIG) a fines de noviembre de 2008.

AIG era garante de los depósitos de miles de pequeños bancos, casas de bolsas, entidades de ahorro y fondos de inversiones, por tanto, la potencial quiebra de AIG constituía el quiebre de cientos de empresas del sector. Un “riesgo sistémico” que el gobierno de los EEUU no estaba dispuesto asumir. La realidad es que la ausencia de liquidez y la desconfianza de la industria llevará a fines de 2009, tan sólo un año después, a la quiebra de 53 bancos, de conformidad con los datos aportados por la Corporación Federal de Garantías de Depósitos (FDIC) en los Estados Unidos.

De acuerdo con la FDIC (2009), las entidades financieras en quiebra fueron: 1. *Bank of Wyoming*; 2. *Founders Bank Worth*; 3. *Millennium State Bank of Texas*; 4. *First National Bank of Danville*; 5. *Elizabeth State Bank Elizabeth*; 6. *Rock River Bank Oregon*; 7. *First State Bank of Winchester*; 8. *John Warner Bank Clinton*; 9. *Mirae Bank*; 10. *MetroPacific Bank Irvine*; 11. *Horizon Bank*; 12. *Neighborhood Community Bank*; 13. *Community Bank of West Georgia*; 14. *First National Bank of Anthony*; 15.

⁸⁰ “Ambos elementos han tenido especial relevancia en la crisis actual. Nunca hubo un sistema financiero más complejo y más interconectado que el desarrollado en la etapa de la globalización financiera” (p.36) dice la CEPAL en su informe de 2009.

Cooperative Bank; 16. Southern Community Bank; 17. Bank of Lincolnwood; 18. Citizens National Bank; 19. Strategic Capital Bank; 20. BankUnited, FSB; 21. Westsound Bank; 22. America West Bank; 23. Citizens Community Bank; 24. Silverton Bank; 25. First Bank of Idaho; 26. First Bank of Beverly Hills; 27. Michigan Heritage Bank; 28. American Southern Bank; 29. Great Basin Bank of Nevada; 30. American Sterling Bank; 31. New Frontier Bank; 32. Cape Fear Bank; 33. Omni National Bank; 34. TeamBank, NA; 35. Colorado National Bank; 36. FirstCity Bank; 37. Freedom Bank of Georgia; 38. Security Savings Bank; 39. Heritage Community Bank; 40. Silver Falls Bank; 41. Pinnacle Bank of Oregon; 42. Corn Belt Bank & Trust Co.; 43. Riverside Bank of the Gulf Coast; 44. Sherman County Bank; 45. County Bank; 46. Alliance Bank; 47. FirstBank Financial Services; 48. Ocala National Bank; 49. Suburban FSB; 50. MagnetBank; 51. 1st Centennial Bank; 52. Bank of Clark County Vancouver; y, 53. National Bank of Commerce. (Torres, 2009)

La mayoría de analistas y expertos consideran que la raíz de esta situación con los bancos en quiebra estuvo centrada en la existencia de información asimétrica como determinante durante las primeras etapas de la crisis, lo que condujo a agravar las precariedades y debilidades del sector.

1.3.3.1. Los más grandes de la crisis

1. Lehman Brothers

Fundado en 1850 por los hermanos Lehman como una compañía de algodón, era considerado el cuarto banco de inversión del sistema financiero de los Estados Unidos para 2007, el cual se declara en quiebra oficialmente finalizando el verano de 2008, el 15 de septiembre; después de haber intentado infructuosamente encontrar un comprador. Para ese momento, la deuda total rondaba los US\$ 613.000 millones, provenientes de una pequeña entidad de la firma, el BNC, quien se había convertido en líder de los créditos *subprime* y la morosidad de su retorno le hacía completamente insolvente.

Con más de 25 mil empleados y 61 oficinas en 39 países del mundo, su quiebra resultó sistémica para la salud del sector a nivel global. El gobierno federal no evitó su quiebra.

2. *American International Group (AIG)*

Ante lo sucedido por Lehman Brothers, el gobierno federal decide auxiliar a la compañía aseguradora AIG en el otoño de 2009, una aseguradora considerada como la primera en los Estados Unidos y hasta entonces la tercera a nivel global. La Reserva Federal otorga un crédito por US\$ 85.000 millones a AIG, haciéndole propietaria del 80% de la empresa.

La importancia de AIG está en que su deuda provenía en su mayoría de un sofisticado producto financiero, los *credit default swaps*, especie de seguros que le garantizaban a los compradores o tenedores de acciones de AIG una garantía total frente a potenciales quiebras, tal como había sucedido.

Los datos manejados hasta entonces señalaban que entre enero y septiembre de 2008, AIG había perdido US\$ 18.000 provenientes de los créditos *subprime*, y tenía un pasivo global con créditos en bancos de todo el mundo por encima de los US\$ 215.000 millones. Sus activos se valorizaban por encima de los US\$ 700.000 millones; de allí que ante la quiebra, era casi seguro que los ahorristas y titulares de acciones no verían sus *swaps* sin la intervención de la Reserva Federal.

3. *Fannie Mae y Freddie Mac*

En línea con lo sucedido con AIG, el gobierno federal a través de la *Financial Federal Agency* (FFA) compra ambas compañías aseguradoras y le inyecta US\$ 100.000 millones a cada uno para que puedan hacer frente a sus deudas. La clave de ello estuvo en que ambas empresas representaban el 40% del total de las hipotecas *subprime*, de allí el valor sistémico en las finanzas, y especialmente, ante la ejecución de hipotecas que se produjeron en ese lapso, dejaron a cientos de miles de familias en la calle.

Una característica peculiar del caso es que la empresa *Fannie Mae* fue creada como empresa pública de hipotecas en 1934 y se privatizó en 1968; por lo que su “re-nacionalización” en 2009 recordaba su génesis inicial. A su tiempo, *Freddi Mac* es una empresa especializada de la primera en el mercado de créditos para viviendas creado en 1970.

4. *Bear Stearns*

Fue considerado hasta 2008 el quinto banco de inversión en los Estados Unidos y noveno en el mundo. Su posición y exposición explica porque el gobierno federal le auxilia ante el colapso del 46% de sus acciones en la Bolsa de Nueva York tras reconocer la falta de liquidez para honrar sus compromisos en la primavera de 2008.

Con apoyo de la Reserva Federal (US\$. 30.000 millones) es comprado por su competidora JP Morgan con un “ahorro” de más del 93% del valor estimado previo a su crisis, en una operación cercana a los 236 millones de dólares por los títulos cotizados en bolsa.

5. *FORTIS*

Fue la entidad financiera no americana más expuesta a la crisis en 2008. De origen belga-holandés, tenía presencia en más de 50 países y era considerado el tercer banco europeo en posicionamiento del mercado para ese entonces. Su cartera de crédito estuvo “inundada” por las hipotecas *subprime* de los Estados Unidos, así como por la crisis tras la compra de ABN Amor produjo un desplome del 70% del valor accionario cotizado en bolsa para ese año.

Las autoridades belgas, holandesas y luxemburguesas deciden intervenir e inyectar más de US\$. 15.000 millones, de forma tal que FORTIS sería reestructurada bajo control público de tres países europeos. En 2010 vende su filial de ABN a la francesa BNP Paribas, aunque sigue estando fuertemente regulada por la administración de los gobiernos de estos tres países. (Quílez, 2008)

1.4. Globalización económica y rediseño de los sistemas nacionales de cuentas públicas

“El hecho de pasar del banco al mercado como elemento central de la diversificación del riesgo tiene claras ventajas en materia de liquidez y, además, permite diversificar el riesgo más allá de un área geográfica determinada, incluidas las fronteras del país de que se trate” (p.40), afirmó la CEPAL en 2009, para señalar cómo la crisis de entonces colocaba de manifiesto la profunda interdependencia que el sistema financiero

internacional tenía en el marco de la globalización económica, y las débiles hasta entonces, pautas de interacción que se sucedían por parte de los Estados a escala global.

La crisis de 2008 colocó su acento en la eficiencia y eficacia de las instituciones de Bretton Wood (FMI, Banco Mundial) en torno a su papel para prevenir el colapso registrado. Tras dos años de estudios, el Fondo Monetario Internacional explicaba que los gobiernos habían aplicado “políticas públicas incorrectas” entorno a la creación de redes de seguridad públicas, lo que terminaba inhibiendo el efecto disciplinario del propio mercado y propiciando por tanto actitudes especulativas que se saben a la postre protegidos por el Estado dado su carácter sistémico para la economía.

Desde esta perspectiva, la crisis sería una consecuencia de una estructura de incentivos que estimula la idea de que, en caso de dificultades, las autoridades habrán de socorrer a los accionistas e inversores de las entidades financieras. (Machinea, 2009)

Observan Gerard Caprio, Asli Demirgüç-Kunt y Edward Kane del Banco Mundial (2009) en un informe que uno de los problemas en la gestión de la crisis fue una “inadecuada regulación y supervisión” por parte de las autoridades, las cuales no siguieron el mismo ritmo de la innovación de productos financieros como los créditos *subprime*, y por consiguiente, no previeron los escenarios de crisis.

Una crisis que proporcionó herramientas técnicas para la articulación de los principales actores de la economía global en una reformulación de los principios y mecanismos de articulación que el sistema financiero precipitó con su actuación irresponsable, pero que la institucionalidad de ese momento permitió ante un abandono parcial de sus capacidades regulatorias, permitiendo con ello un ejercicio de especulación financiera de actores confiados en las garantías de seguridad ofrecidas por los Estados.

Mientras el FMI observa la creación de redes de seguridad pública excesivas que fomentan la especulación, y el Banco Mundial señala la deficiencia de las autoridades para innovar en la regulación de los factores principales que incidieron en el agravamiento del crisis de 2008, los teóricos señalan que se producen dos factores que se retroalimenta en torno a ello, el riesgo sistémico y el riesgo moral.

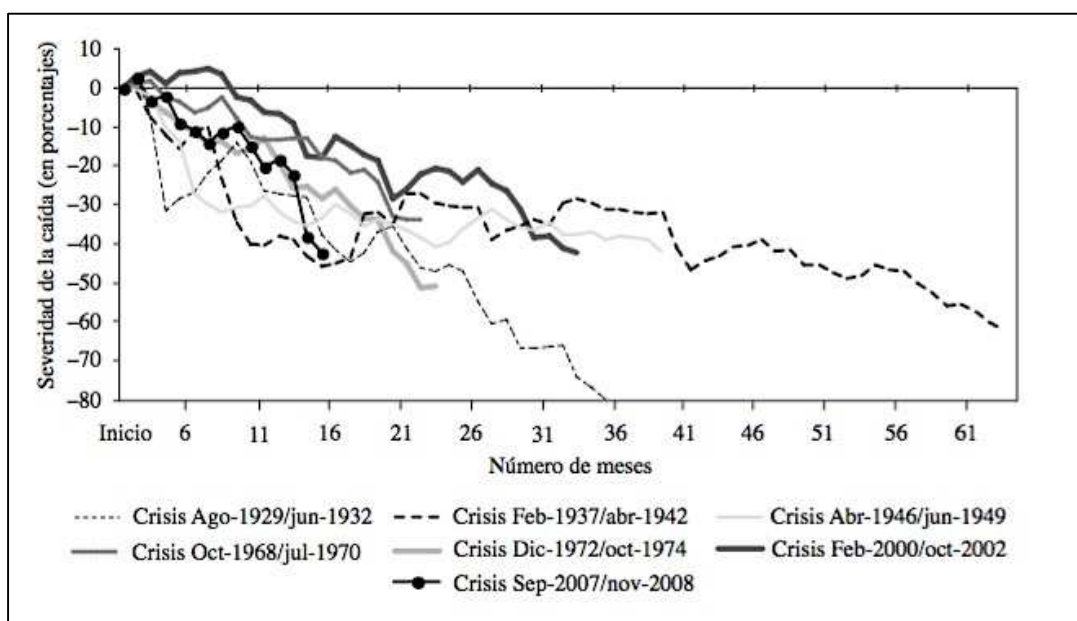
“En general, lo que genera riesgos sistémicos es la ausencia de información perfecta sobre la solvencia y la liquidez de las entidades financieras, aunque también pueden darse en presencia de esa información perfecta, ya que puede ser un comportamiento racional retirar los depósitos de una entidad financiera solvente si se piensa que la misma puede dejar de serlo como consecuencia de que los otros depositantes corren sobre los depósitos de esa entidad. En este caso hay expectativas racionales condicionadas al comportamiento de los demás agentes, cuyo nivel de información es desconocido”. (Machinea, 2009, p.45)

Los análisis del FMI, del Banco Mundial, de la OCDE y del Convenio de Basilea serán la génesis de las sinergias entre el G-7 y el G-20 en 2010, cuando los líderes políticos de las naciones más ricas del mundo rediseñen los instrumentos de coordinación económica con la introducción de políticas contra cíclicas y una regulación más restrictiva de la globalización financiera. Dadas las peculiaridades tangibles en la Zona Euro, será allí donde se profundice la crisis de deuda y la regulación especulativa de las entidades financieras con mayor rigor.

1.4.1. La crisis financiera se traslada a la economía real

Una crisis sistémica como la sucedida entre 2008 y 2013 genera costos elevados en términos del aumento del desempleo, del aumento de la desigualdad y pobreza y reducción de la demanda global, de allí que los datos evidencien una intervención significativa de las autoridades nacionales e internacionales para gestionar el proceso.

Gráfico N° 1. *Mercado de Valores mundial 1932 - 2012*



Fuente: Machinea (2009) *La crisis financiera internacional*, p.35.

La especulación de los productos financieros como génesis de la crisis de 2008 y el diagnóstico de opacidad y asimetría de la información disponible, tanto por el conjunto de actores de la economía como para las autoridades públicas encargadas de su regulación, hizo que se pusiese en marcha mecanismos no sólo de coordinación sino de transparencia para que si sucediesen nuevamente sucesos como los acontecidos sean el resultado de los efectos depuradores del mercado y no de la confusión de los ahorristas respecto de la solvencia de las entidades donde depositan sus ahorros o de grupos que deciden apostar a productos de inversión lícitos.

El canal principal hacia el resto de la economía se da a partir de la contracción en el crédito por parte de los intermediarios financieros, éstos reaccionan de manera muy diferente a fluctuaciones en la riqueza en comparación con la reacción de las familias o de instituciones no financieras.

A diferencia de las políticas contra – cíclicas que las autoridades intentan desarrollar, los intermediarios financieros actúan determinados por políticas pro – cíclicas: su nivel de apalancamiento es alto durante ciclos expansivos de la economía (caso 2001 – a 2007), y bajo durante periodos recesivos (crisis de 2008 en adelante). Un ciclo negativo de la estructura económica donde una mayor demanda por activos implica

presiones a la alza en los precios, lo que llevaría a balances más fuertes que a la vez detonan una mayor demanda por activos. Al detenerse los créditos el sistema colapsa.

Sí el sistema financiero global estaba sustentado en la otorgación de créditos de alto riesgo, y éstos créditos habían sido convertidos en refugio de ahorristas y fondos de diversa índole, al haber un colapso en algún punto, todo el sistema falla. La crisis de confianza abona el resto para el contagio mundial.

“Pueden identificarse cuatro elementos que ayudan a explicar la severidad y escala global de los problemas: i) el hecho de que los orígenes de la crisis se deban a pérdidas por parte de intermediarios financieros apalancados; ii) los mecanismos de ajuste por parte de los intermediarios financieros que amplifican los ciclos financieros; iii) una gran conexión entre las instituciones financieras y mercados, riesgos financieros más correlacionados y la importancia de los Estados Unidos como núcleo de los mercados financieros que ha intensificado los derrames entre mercados y países; y iv) el endeudamiento de las familias que ha hecho que se complique la resolución de la crisis. Si bien las autoridades en los Estados Unidos de América respondieron de forma significativa a la crisis a través de políticas monetaria y fiscal agresivas, la crisis se vio aún más agravada por la pérdida de confianza a raíz de los efectos de los factores mencionados”.
(Reyes, 2011, p.10)

Este desplome de los índices de confianza en un sistema que opera bajo esquema psicológicos de prevención y bajo fuerte presión por las autoridades regulatorias y la ojeriza ciudadana por una parte; y las restricciones al crédito puestas por las propias entidades privadas con temor al riesgo desencadena una contracción en aquellas economías donde representan sectores muy importantes, es decir, la crisis de 2008 se sentirá inicialmente en los países desarrollados, donde la cartera crediticia es mayor, y por tanto, las limitaciones posteriores se profundizan. Los analistas en 2010 estimaban que de forma global la actividad se contrajese y que la recuperación sería lenta dada la profundidad de la intervención.

Como consecuencia de la reducción crediticia internacional, la contracción en los países desarrollados y la menor demanda comercial global, la situación económica del

resto de países se vería afectada a partir de 2009, especialmente como consecuencia de la caída de los bienes primarios (los *commodities*), que representaban el 60% de la canasta exportadora de los países en vías de desarrollo para 2010 (Banco Mundial, 2009).

Las medidas adoptadas estuvieron pronto en manos de los principales bancos centrales del mundo. La coordinación, especialmente entre el Banco de Inglaterra, la Reserva Federal y el Banco Central Europeo, estuvo orientada a la reducción de tasas de interés – que se inicia en EEUU desde 2008 y se mantuvo hasta diciembre 2015, mientras que en Reino Unido y la Zona Euro se siguen manteniendo para estimular sus economías – como estímulo a la reactivación del crédito y con ello el crecimiento real de la economía.

A pesar de ello, las respuestas no han sido homogéneas; la Reserva Federal inyectó desde 2009 más de US\$700.000 millones a la economía de los Estados Unidos, mientras que las dificultades de la crisis de la deuda en los países del sur de la Unión Europea hizo que se encallara la resolución del Banco Central Europeo hasta la primavera de 2013, cuando su autoridad decide emular a la Reserva Federal y comprar activos de deuda por más de US\$ 60.000 millones mensuales por un periodo de dos años.

El diálogo político para darle arquitectura institucional a una incipiente colaboración estrecha en materia financiera ha estado gravitando alrededor de las cumbres del G-20, las principales economías del planeta que concentran el 72% del PIB global. (FMI, 2011)

1.4.2. Continúa el desplome del PIB y la explosión del desempleo

Como se puede apreciar, no existe un único factor considerado como determinante para la comprensión de lo intenso y profundo que ha provocado la crisis financiera inicial de 2008, convertida rápidamente en una crisis real de la economía ya para el 2009.

A pesar de esto, existe consenso en torno a factores explicativos, como se han detallado. La regulación negligente del sector financiero (Goldstein, 2008; Stiglitz, 2008; y Krugman, 2009), fallos y riesgos de los productos financieros (Fernández, 2008; Persaud, 2009), incentivos distorsionados de corto plazo (Stiglitz, 2008); engloban las

principales ideas y tesis de la academia sobre la materia, no sin antes resaltar la ausencia de estudios detallados al respecto.

Por el lado de la administración pública y la regulación del sector, las críticas están situadas en los procesos acelerados de desregulación de los mercados financieros propios del esquema neoliberal, donde las actividades de tipo especulativo se reproducen de forma más amplia y sin base en ningún criterio científico o técnico.

Bajo este contexto, se dan operaciones de expansión irresponsable del crédito privado (las *subprime*), los organismos públicos reguladores relajan las normas para su adquisición; en paralelo se reducen las tasas de interés y se potencia un mercado artificial. Cuando estímulos y respuestas fallan, la crisis aparece.

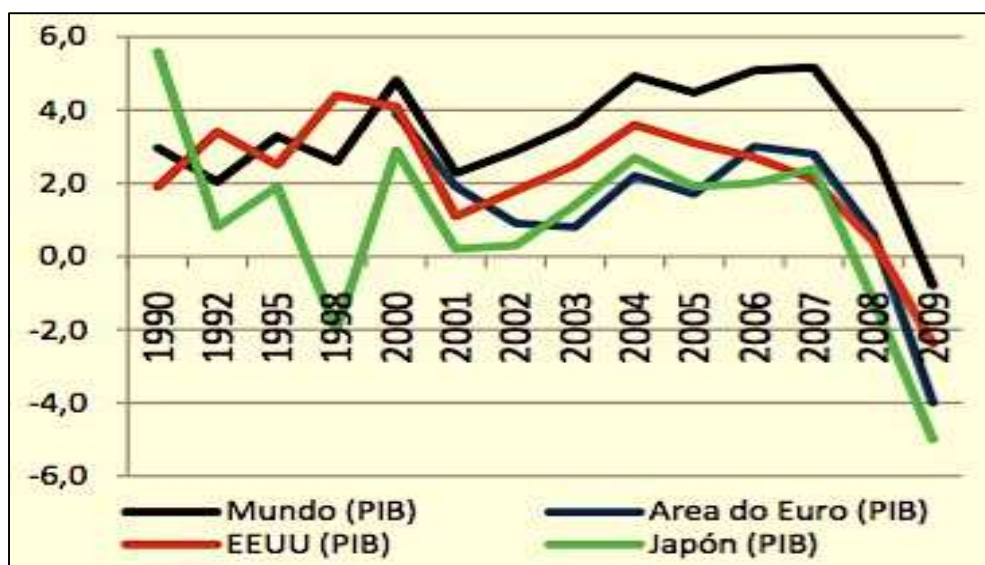
Tras la quiebra de *Lehman Brothers* y la nacionalización de *AIG* en los Estados Unidos entre el verano y otoño de 2008, el PIB mundial caerá al año siguiente en 0.8%, sólo superado por el desastre de la II Guerra Mundial, 63 años atrás.

La segunda economía para 2009 – Japón – cayó un 5% en términos de su PIB; mientras los Estados Unidos haría lo propio con el 2.4%, sus socios en Europa de la Zona Euro con Alemania a la cabeza (16 países para ese año) cayeron en conjunto un 4%, el peor desde la creación de la Zona Euro en 1999. Entre 2008 y 2009, las inversiones extranjeras directas (IED) se contraen 11%, primera vez a nivel global que sucedía.

Estos 2 países más la Zona Euro representaban el 57% del total del PIB global para la fecha (FMI, 2009); por lo que la crisis financiera llegaba a la economía mundial con un lapso de meses.

El acento en el crédito y en el mercado inmobiliario, seguidos por la contracción de la demanda y el consumo servirá para que los más afectados sean los empleos, con su consecuente impacto social en términos de crecimiento de la pobreza y ampliación de las brechas de desigualdad.

Gráfico N° 2. PIB promedio 1990 – 2009



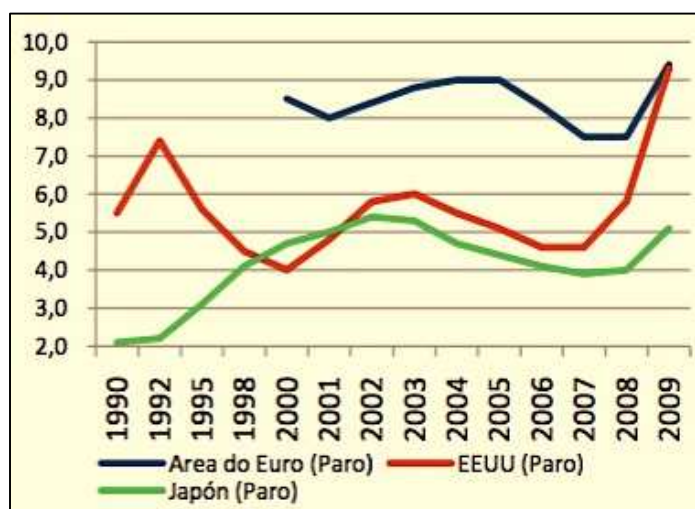
Fuente: Menezes y Rodill (2010) “Una aproximación al impacto de la actual crisis financiera”, p.10

En el caso del empleo se destruyeron miles con la quiebra de bancos a escala global miles, seguidos por la paralización de la industria constructora, y con ella las tasas de desempleo se convirtieron en principales problemas para numerosos países.

Para ese mismo año, 2009, la tasa de desempleo en los Estados Unidos pasa de 5.4% de 2008 a casi el doble, el 9.3% al finalizar, tan sólo un (1) año después de la crisis; Japón se ubicaría en el 5.1%, y la Zona Euro lo hará en el 9.4%, región que será la principal afectada en términos de destrucción de puestos de empleos a nivel global.

En términos de los componentes del PIB de esta área (EEUU, Japón y Zona Euro), la inversión en el área de consumo (57% del total del PIB) se reduce del 21.4% al 19.5%, casi un punto entre 2008 y 2009; de allí la gravedad en la reactivación de la economía habida cuenta del peso del consumo en su estructura. La respuesta pública inicial fue aumentar el gasto, por lo que se explica la relativamente rápida y agresiva inyección de dinero de la Reserva Federal en la economía americana, haciendo que su participación pase del 19.1% al 22.6%. (FMI, 2009)

Gráfico N° 3. *Desempleo 1990 – 2009*



Fuente: Menezes y Rodill (2010) “*Una aproximación al impacto de la actual crisis financiera*”, p.10

1.4.3. Riesgo de corridas contra bancos en países desarrollados

Las corridas bancarias son el resultado de riesgos ilimitados negligencias de los actores reguladores del sector. Como puso en evidencia la reciente crisis, ambos factores estuvieron presentes en la génesis de la recesión global.

La seguridad financiera del sistema internacional sólo es posible a través de la regulación y supervisión de las entidades bancarias privadas. La aplicación de una legislación eficiente que limite las operaciones de riesgo dentro de unos marcos de actuación transparente reduce las posibilidades de crisis sistémicas del sector bancario, tanto nacional como internacionalmente.

Para evitar las corridas sistémicas y la operatividad del sector bancario se produce por tanto la prioridad de las regulaciones de toda la industria, haciendo de ello una política que al tiempo que proteja al pequeño ahorrador (2/3 de los clientes de bancos), posibilite cortafuegos poderosos cuando alguna unidad decida emprender riesgos no respaldados.

En el primer caso, se trata que la autoridad regulatoria se coloque en la práctica como representante de los pequeños ahorristas (ajenos en su mayoría a la lógica del sector financiero y al conocimiento técnico de los productos ofrecidos, caso *subprime*); mientras

que en el segundo de los casos, la naturaleza del agente regulador está en mantener el sistema financiero alejado de lo que se denomina economía de casino, donde la especulación es el principal vector.

“Una corrida bancaria contagiosa puede tener efectos nocivos significativos sobre el resto de economía y, por lo tanto, impone un costo elevado, sobre todo si afecta a bancos solventes o impide el normal funcionamiento del sistema de pagos. Concretamente, cuando quiebran bancos solventes en estas circunstancias, puede perderse información sobre clientes privados y la economía puede sufrir una contracción del crédito”. (Asociación Bancaria de las Américas - ASBA, 2010, p.95)

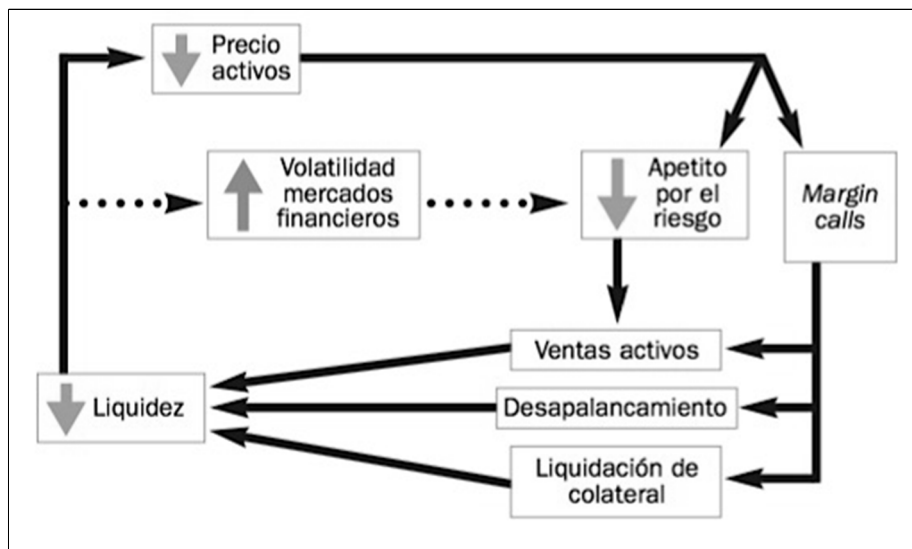
Son los bancos centrales de los países quienes fungen como agentes reguladores del sector financiero generalmente; y como se ha descrito, tras la crisis de 2008, son ellos los que deciden inyectar liquidez a la economía para evitar un colapso de todo el sector, lo que convierte al banco central en un “prestamista de última instancia” como lo describe ASBA⁸¹.

La Reserva Federal de los Estados Unidos decide actuar en el otoño de 2008 y promete un programa por al menos dos años (2008 – 2010) de inyección de hasta US\$ 800.000 millones a la economía de ese país. El Banco Central Europeo (BCE) decide finalmente en 2013 un programa similar por un monto superior a los €630.000 millones, aunque destinados principalmente a la compra de deuda de los países con mayores debilidades de la Eurozona. Ambos se tratan de formas para evitar corridas, donde los

⁸¹ “El prestamista de última instancia, generalmente el banco central, desempeña una función clave en la red de seguridad financiera. Proporciona liquidez a los bancos en caso de insuficiencias transitorias de liquidez para reducir la posibilidad de perturbaciones en la concesión de crédito, el sistema de pagos y la estabilidad del sector bancario. El principio fundamental en que se sustenta el prestamista de última instancia es el principio de Bagehot, según el cual debe proporcionarse asistencia de liquidez a bancos solventes pero de liquidez insuficiente a fin de evitar quiebras bancarias. [...] Las deficiencias de liquidez de los bancos pueden suscitar pánico en los depositantes y provocar retiros masivos. [...] La principal preocupación para las autoridades es que los retiros de un solo banco se vuelvan sistémicos. Este tipo de pánico puede evitarse proporcionando liquidez a bancos con insuficiencias temporales. [...] En episodios de conmoción, este mecanismo no funciona porque a los bancos líquidos les resulta más difícil determinar si los bancos en dificultades realmente enfrentan un problema de liquidez o, por el contrario, si son insolventes”. (Asociación Bancaria de las Américas, 2010, p. 96 – 97)

bancos centrales prometen inyectar liquidez a los bancos solventes, es decir, se convierte en refugio de instituciones bancarias en apuros.

Gráfico N° 4. *Propagación de la crisis sistémica de 2008*



Fuente: FAES (2009) *La reforma del sistema financiero internacional*, p. 20

Por otra parte, ASBA 2010 señala que existe un segundo mecanismo por medio del cual el Banco Central se convierte en un seguro de los depósitos del sistema financiero, esto está directamente relacionado con la estabilidad del sistema y evitar la fuga de liquidez.

Es una idea que varios líderes europeos han tratado de establecer para la eurozona respecto a los problemas de deuda soberana de sus aliados, sin embargo, la idea de una “*mutualización*” de las deudas, y de los riesgos asociados ha encontrado la férrea oposición de Alemania para su implementación.

“*Sí los depositantes están asegurados, se altera el vínculo entre la tasa de rendimiento que requiere el banco y el riesgo subyacente que ha asumido y, una vez más, pueden modificarse los incentivos de los gerentes y dueños de los bancos. Esta modificación de los incentivos se conoce normalmente como riesgo moral. Por consiguiente, la regulación de capital puede considerarse como un intento para corregir el riesgo moral creado por la existencia de una red de seguridad*” (p.97) señalaba ASBA en el año 2010.

¿Cuál fue el mecanismo regulatorio para prevenir una crisis global como la más reciente por parte de los países desarrollados? El Convenio de Basilea III. El principal problema durante la crisis financiera global como se ha descrito fueron los productos diseñados para obtener liquidez (*Structured Investment Vehicles – SIV*), y tras el estallido de la burbuja vino la desconfianza sobre todo el sector, lo que ahondó los problemas de sus activos, obligando a la quiebra, la fusión o la venta muy por debajo de su precio real.

Los países, por su parte, han reconocido que durante el período de resolución de la crisis, los requerimientos de capital han agudizado las recesiones a través de fuertes contracciones de crédito y la demanda. Con el Convenio de Basilea III se pasa del enfoque previo guiado por una pequeña regulación y mayor amplitud a la auto-regulación del sector, a un nuevo enfoque donde se re-direcciona y potencia el papel supervisor de los agentes públicos en el sector financiero.

1. Se enfoca al sistema financiero internacional como uno sólo, y no como la suma de varios.
2. Su objetivo es evitar burbujas de activos y restricciones amplias de crédito en periodos de crisis (*credits crunches*).
3. Se realiza requerimientos distintos en función del ciclo económico.
4. Se prioriza el aumento de capital en las entidades financieras, con el fin de evitar la reducción de activos. (Lo que en Europa se denominó la “recapitalización” del sistema). (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, 2010)

El Convenio de Basilea III se produce el 16 de diciembre de 2010, con los acuerdos alcanzados entre los países que conforman el G – 20 y el Foro de Estabilidad Financiera (FMI y BM). Su implementación se produce desde el 1 de enero de 2013 y tiene plazo para completarse hasta el 31 de diciembre de 2019.

1.5. Corrupción, inversión y desempeño

La evidencia estadística y los estudios analíticos han comprobado cómo la corrupción actúa como inhibidor de las inversiones privadas en la economía. De allí que la transparencia en el manejo de la Administración Pública por una parte, y la probidad del inversor empresario por la otra, constituyen elementos indispensable que se asocian a

las capacidades del desempeño institucional que el Estado tiene para hacer frente a demandas en sectores estratégicos de la economía y la sociedad (desde infraestructura hasta educación).

Sí el Estado no garantiza que los ciudadanos tengan acceso a una información fidedigna y adecuada sobre las acciones de gobierno, el riesgo de que las instituciones públicas sean infiltradas por la corrupción es considerablemente mayor. Por ello, es fundamental la rendición de cuentas para combatir con efectividad la corrupción y un marco regulatorio eficiente que impida la actuación de grupos clandestinos propensos a su ejercicio.

La medición de la corrupción es un elemento indispensable para observar desde fuera el rendimiento institucional del Estado, haciendo de los índices que se crean un instrumento de facto de numerosas empresas, grupos de inversión y sociedad civil en general para evaluar las políticas públicas, la burocracia y de forma general, el régimen político de ese país.

La relación contractual entre impuestos (de los ciudadanos al Estado) por seguridad y servicios (del Estado al ciudadano) está mediada por la probidad, rendición de cuentas y transparencia con que se efectúa este proceso, de allí que en prácticamente todo el mundo existe un interés creciente por saber los efectos reales que tienen las prácticas corruptas y la ausencia de transparencia en la vida política y económica de las naciones.

Como señaló Dogan y Kazancigil “*no puede existir estadística alguna sobre un fenómeno cuya naturaleza es ambigua*” (1994, p.32), por lo que lejos de ser una práctica rutinaria de política informativa, se halla circunscrito a una tarea hercúlea de grupos y organizaciones especializados en la materia.

En tanto que la corrupción es un fenómeno que puede distorsionar las oportunidades de mercado, empresarios e inversionistas son particularmente sensibles a este tipo de indicadores. La inversión suele ir hacia donde exista mayor seguridad y respeto a los derechos de propiedad. La corrupción vulnera los principios de equidad e

igualdad en la competencia entre los actores económicos y, por tanto, es considerado como un factor de riesgo de inversión.

1.5.1. Principales conceptos de Corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo, polisémico, por lo que los principales conceptos sobre la materia que se produzcan por contraste o relacionados a otras variables explicativas sobre la vulnerabilidad de los principios éticos y honestos en la gerencia de recursos.

El Banco Mundial, se refiere a la corrupción como *“el abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio pueda darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado”* (1997).

Por oposición a la corrupción, la transparencia envuelve una serie de acepciones ligadas a conceptos como la ética, la moral pública, el principio de honestidad, o la obligatoriedad informativa en el caso de los funcionarios públicos. A este respecto, Guerrero y Hofbauer (2003) considera la transparencia como el conjunto de decisiones gubernamentales y administrativas ejercidas por el gobierno, donde los recursos y costos implicados en dichas decisiones deben estar accesibles, de manera clara para el conocimiento público. Su ausencia, es foco de corrupción.

De esta manera, la transparencia se vincula más como un medio para evitar la corrupción, es decir, su fomento y ejercicio activo representa lo contrario a un acto corrupto, precedido por la opacidad informativa y las preferencias en acceso a recursos, poder e información. La transparencia debe ser entendida como un instrumento del sistema global de rendición de cuentas.

En el marco de ello, organizaciones privadas como *Price WaterHouse Coopers* Inc de Estados Unidos han elaborado su propio índice anti – corrupción, le denominan Índice de Opacidad⁸², entendido como un índice que sirve para describir aquellas

⁸² *Opacity Index*, disponible el informe del año 2001 correspondiente a la evaluación del año 2000 en, <http://people.stern.nyu.edu/adamodar/pdfiles/articles/opacity.pdf>.

instituciones que no hacen público sus formas de operar, que no informan a la gente sobre las decisiones que adoptan y los recursos que emplean en su funcionamiento. Un nuevo marco práctico desde la esfera privada que genera confianza entre pares y un mecanismo de evaluación a la administración pública.

Este índice mide el grado de opacidad percibida en diferentes países. De acuerdo con esta empresa, la opacidad desvía flujos de capital internacional, impone lo que equivale a un impuesto encubierto sobre las inversiones y eleva la prima de riesgo sobre los bonos soberanos. Dondequiera que exista opacidad, se reducen las oportunidades de crecimiento y desarrollo, tanto a nivel de las empresas como de los gobiernos. Este índice calcula en qué medida cinco (5) factores claves contribuyen o limitan la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico general en los 60 países donde se aplica. Dichos factores son: 1) nivel de corrupción percibida, 2) sistema legal, 3) política económica, 4) normas contables y de información, y 5) regímenes reguladores. Su enfoque señala que si se mide el grado de opacidad resultante de los factores como un “impuesto encubierto” de la empresas para costear la corrupción en los países estudiados, un inversor sabrá que en un país de la OCDE como México debería pagar alrededor del 15% por este concepto.

Este índice ha generado fuertes críticas entre los gobiernos al señalar la parcialidad de las fuentes informativas, pero tiene una percepción positiva entre los clientes y socios de *PriceWaterHouse Coopers Inc.*

La corrupción como se ha dicho es un fenómeno complejo, que no responde sólo a una única causa, sino que está enlazada con muchos actores, variables y sistemas que pueden llegar a considerarle un factor estructural en la sociedad que se analice. Su centro, sin embargo, sí está ampliamente consensuado, se trata de un hecho con afectación directa en la administración de los recursos públicos, de allí que los estudios más amplios en esta área de las ciencias administrativas estén relacionados con la burocracia, la rendición de cuentas y las autoridades.

Della Porta y Vannucci (1999) distinguen dos tipos de corrupción en el sector público, la corrupción política y la corrupción administrativa. De acuerdo con esta

distinción, el servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras burocráticas (que ponen en práctica dichas normas).

La autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados (burócratas) que desempeñan respectivamente funciones de creación y ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas podría verse como corrupción política, y en la ejecución de dichas políticas como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales de los actos corruptos son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas. (Cap.5)

La organización *Transparencia Internacional* ya le definió en 1998 como “*todo abuso de un poder público con fines privados*”; y es que ésta es vista como una violación de cumplir una obligación por parte del funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona. (del Castillo, 2015).

“El agente interactúa en representación del principal con un cliente como, por ejemplo, una empresa que solicita una licencia para desempeñar una actividad considerada perjudicial para el medio ambiente. En tal caso, un agente será corrupto cuando, a su juicio, los beneficios de corromperse superen los posibles riesgos de ser sorprendido en el ilícito. De igual manera, un cliente participará en el soborno o en la extorsión cuando los beneficios que obtenga sean mayores que los costos implicados”. (del Castillo, 2015, p. 23)

Sus orígenes metodológicos pueden hallarse en una serie de trabajos realizados por Klitgaard (1988) donde expone su idea sobre una “ecuación básica de corrupción”, dice: “*Corrupción = Monopolio de la decisión pública más Discrecionalidad de la decisión pública menos Responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adoptada*”. (p. 74 – 75)

1.5.2. El origen de la corrupción y la forma para combatirla

Los estudios sobre corrupción comenzaron con el análisis de documentos escritos, como informes de prensa en los países anglosajones, quienes de forma investigativa dieron inicio a una tendencia por mayor transparencia informativa sobre las decisiones y actores involucrados en la actividad pública. Desde la prensa escrita (Whitehead, 1983; Morris, 1991), la revisión de los registros judiciales (Della Porta y Vannucci, 1999; Correa, 1985), o los informes especializados de las agencias anticorrupción (De Speville, 1997; López, 1998).

Un trabajo pionero se produce en 1958, cuando Cagan A, midió la corrupción impositiva de las empresas informales por medio de encuestas sobre el total de efectivo del público y la oferta del mismo por la Reserva Federal de los Estados Unidos. Estimando la razón de la actividad económica legítima con la ilegítima y suponiendo una velocidad de circulación del dinero idéntica para ambas, entre sus conclusiones pudo “deducir” la cantidad de transacciones no reportadas. (del Castillo, 2015)

La realidad dificulta un estudio oficial sobre la corrupción, toda vez que dichos actos están en su naturaleza clandestina, lo que hace imposible el acceso informativo, académico y evaluativo necesario más allá de fuentes de archivo. A este respecto comenta Arturo del Castillo que *“Los datos registrados pueden ser sistemáticamente parciales, y las mediciones que se deriven de ellos pueden ser cuestionables como indicadores válidos”*. (2015, p.39)

Este fenómeno vulnera el tejido social de cualquier país, de allí que las regulaciones tiendan cada vez más a proceso de rendición de cuentas, a demarcación de conflictos de intereses entre legisladores y empresarios, así como un conjunto de medidas para reducir los canales disponibles para su desarrollo.

El profesor Joseph Nye afirma que la corrupción es un comportamiento que se aparta de las obligaciones normales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. También sostiene que implica una *“conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales”* (1994, p.35)

Las organizaciones especializadas en su medición publicitan índices que intenta atar el fenómeno a uno conjunto de indicadores, cuyo objeto sea “medir” o “cuantificar” la afectación por países o áreas específicas. Sin embargo, su importancia no está dada en la fortaleza de la medición, sino de la concientización de la opinión pública internacional, doméstica sobre los costos sociales – además de los económicos – en que se traduce este proceso, de allí la reciente legitimidad que adquieren algunos de estos.

Su importancia varía, desde el establecimiento de prioridades en el sistema global de rendición de cuentas, hasta la formación e información de la ciudadanía sobre la transparencia de los organismos públicos en los diferentes niveles de gobierno; emplear dichos índices como mecanismos de fiscalización puntual con el objeto de saber dónde hay fallas y en dónde centrar la atención.

Despertar el interés del público en general es una condición fundamental para acelerar y consolidar las reformas que buscan fortalecer las instituciones de rendición de cuentas, en general, y la participación ciudadana en particular.

Al ser un concepto polisémico y sujeto a la combinación de variables, la corrupción es una conducta delictiva que suele girar en torno a los recursos públicos. En un enfoque metodológicamente sucinto, John Peters y Susan Welch (1978) clasifican la conducta corrupta en función de cuatro factores: a) el funcionario público; b) el donante /recibidor; c) la concesión; y, d) el pago (soborno). Observan estos autores que dichos actos adquiere mayor notoriedad si el funcionario involucrado no tiene un rol político, como el caso del poder judicial o las agencias sectoriales, generalmente de carácter técnico. También su notoriedad es menor cuando: *“el acto se lleva a cabo como parte de las tareas del servidor público; el acto es perpetrado por un servidor público por cuenta propia; y/o el beneficio es un bien particular de proporciones substanciales.”*(p. 978 – 979). En función de esos factores y esas hipótesis planteadas, clasifican los actos entre más corruptos o menos corruptos.

Ahora bien, el tema para medir y/o clasificar la corrupción ha generado numerosos problemas de índole académico al momento de sustentar las fuentes confiables de las

cifras y datos proporcionados. La disponibilidad (o su ausencia) de datos, así como poder acceder a ellos son los principales escollos de los estudios sistemáticos en la materia.

A pesar de su buena reputación y de “modelo” para evaluar algunas conductas y países, los índices de corrupción (en general) se construyen a partir de encuestas y entrevistas con expertos. La frontera más nueva con este tipo de técnica es encuestar a las partes involucradas en la corrupción directa y preguntarles acerca de los costos y ganancias privadas resultantes por el pago de sobornos para la obtención de servicios públicos (Caso del Índice de Opacidad por ejemplo).

En este tenor, organismos financieros internacionales como el Banco Mundial desarrollan estudios de diagnóstico en materia de gobernabilidad y anticorrupción instrumentados a través de encuestas en funcionarios públicos, hogares y empresarios, de forma simultánea, con el fin de cruzar variables y fortalecer los mecanismos de control y confianza en las respuestas obtenidas.

El objetivo está en fomentar programas para combatir la corrupción que se enfoquen en la reforma y la acción colectiva, tanto desde el punto de vista de la regulación, como de la actuación de la sociedad. Es una manera de tasar la corrupción ateniéndose a la subjetividad de los encuestados, lo que sirve para medir percepciones y estados de la opinión pública, lo que fomenta un ciclo de retroalimentación entre sus actores, fomentando mecanismos y maximizando el debate por más transparencia y acceso informativo sobre la conducta de los funcionarios públicos y la participación de los intereses privados en ello.

1.5.3. Enfocando el lado de la oferta de corrupción

Como se ha descrito, la corrupción más que un recurso, es una conducta, conducta sujeta a una serie de valores culturales disociados anclados de forma individual en una mentalidad de naturaleza extractiva. Una conducta regida por el sentido de oportunidad para extraer beneficio propio en cualquier ocasión, donde los valores culturales están confiados en los resultados y no en los medios para su consecución.

Es una conducta individual anclada en la escasez como envoltorio psicosocial, donde la persona tiene confianza en la rapidez de sus acciones, reduciendo el valor social del esfuerzo y con ello reduciendo las esferas de honradez y ética. Sí ocupa un cargo en la administración pública, éste representa un camino más rápido para reducir su escasez y apurar sus beneficios individuales.

Cuando la organización *Transparencia Internacional* publicó su informe de 1998 señaló “no hay corrupción sin iniciativa privada”, colocando de manifiesto la necesidad de un sector que participa del asalto en preferencias a la administración pública y estimula la conducta anti – ética de los funcionarios. Hay una complicidad en la corrupción entre lo público y lo privado decía – y continúa diciendo TI –, colocando de relieve que para 1997 “*las empresas belgas, francesas, Italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. A su vez, los funcionarios públicos de Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam estarían entre los más sensibles a aceptar sobornos de las empresa privadas.*” (1998) En este mismo sentido, el académico Robert Klitgaard sostiene que,

“El sector privado está involucrado en la mayoría de las situaciones de corrupción gubernamental y las variedades con que se presenta tienen repercusiones dañinas diferentes. Esta situación es permitida por los gobiernos sobretudo porque estos aportan recursos para el financiamiento de las campañas electorales” (1988, p.3)

Y es que uno de los enlaces – focos – en que políticos y empresarios se juntan es en el marco del financiamiento de las campañas electorales, donde las empresas aportan recursos a los candidatos que consideran pueden satisfacer sus intereses, de allí que las presiones y la influencia sobre éstos últimos permita un caldo de cultivo para conductas corruptivas. Una invitación a delinquir.

En su célebre obra *El Político y el Científico*, el alemán Max Weber señala un tipo particular de intervención: el *Boss*, un empresario capitalista dedicado a reunir votos. Dice:

“El Boss es un hombre absolutamente gris. No busca prestigio social, por el contrario busca exclusivamente poder como medio de conseguir dinero [...] El Boss no tiene principios políticos firmes, carece totalmente de convicciones y sólo se pregunta cómo pueden conseguirse los votos. No le importa ser socialmente despreciado como profesional, como político de profesión.” (1984, p.143)

Existen elites económicas que otorgan financiamiento para las campañas políticas, también existen hombres de negocios que directamente participan en política, es el lado “B” de la corrupción, donde la empresa privada incurre en una actuación desviada del comportamiento ético y tiene incentivos – oferta – para lograr sus cometidos a través del soborno al funcionario o político de turno.

Desde la perspectiva académica, este proceso estuvo “justificado” bajo el marco funcionalista señala Della Porta (2001), según el cual algunos teóricos *“pensaron que la corrupción tenía un efecto positivo en algunas fases del ciclo económico permitiendo superar obstáculos burocráticos, estimulando inversiones y fomentando la creación de empresas”* (p. 23)

Bajo este enfoque, el corrupto es un “experto en atajos”, por lo que se evalúa como necesario para acelerar los procesos. La hipótesis principal está en que la corrupción es una *“disfunción funcional”*, por la cual se reemplazan unas normas viejas y obsoletas por otras nuevas que se adaptan a los cambios que se producen en otros subsistemas. Una vez cumplidas sus funciones políticas y económicas, desaparecerá.

Las corrientes que justifican la corrupción señalan que, en los países en el que existen demasiadas leyes y reglamentos, sólo mediante el soborno es posible burlar el control del gobierno y acelerar las gestiones necesarias para alcanzar los objetivos comerciales y económicos. El enfoque de la economía político tiene el mérito de reflejar detalladamente las variables que influyen directamente en la decisión de participar en la corrupción, aunque su empleo en la actualidad está en desuso al no establecer científicamente las causantes de tales procesos.

1.6. El papel del BM y la OCDE

La crisis económica global de 2008 (y posterior) tuvo su origen y primeros impactos en los países desarrollados, que como se ha dicho, mantenían – y mantienen – un mercado de crédito más desarrollado, y más dependiente sus economía de éste. Al ser así, la llamada organización de los países ricos, la OCDE sería la primera en articular una serie de diagnósticos y medidas para reducir las consecuencias del desastre.

Casi de forma paralela, el Banco Mundial (BM) hacía lo propio, aunque pensando en las repercusiones más amplias que la crisis estaba por confirmar en los mercados emergentes de los países en vías de desarrollo. La actuación del BM estuvo inspirada en proteger los Objetivos del Milenio que los países en el marco de las Naciones Unidas se habían puesto cumplir para el año 2015.

El BM rápidamente le describió como la grave desde la Gran Depresión, extendiéndose rápidamente por todos los países del mundo, haciendo una apreciación inicial en 2009 sobre una crisis de larga duración. Dice:

“Los países pobres son especialmente vulnerables, ya que carecen de los recursos para responder con medidas paliativas. La crisis pone en grave peligro los progresos logrados con tanto esfuerzo en impulsar el crecimiento económico y avanzar en los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). Los pobres suelen ser los más afectados y los más desprotegidos. Para millones de esas personas, la crisis pone en peligro su propia supervivencia”. (BM, 2009, p.3)

Las razones de este rápido contagio están en la práctica paralización de los mercados financieros internacional, y con ello la imposibilidad de acceso a capital por parte de los países con mercados emergentes. El BM estimó en más de US\$ 700.000 millones el volumen retirado hacia los países en vías de desarrollo para 2009. Con la disminución del PIB global, además de cerrársele el acceso a los mercados financieros, se redujo su participación en el débil comercio internacional, una segunda “ola” de la misma crisis.

La OCDE por su parte, consciente desde el primer momento de la necesidad de nuevos mecanismos institucionales que diesen respuestas integrales a una crisis global multidimensional, apoyó las recomendaciones emanadas de las sucesivas cumbres del G-20 como principal foro internacional de coordinación macroeconómica. Especial coordinación con los llamados Plan de Acción del G-20, una serie de acciones puntuales para cada país, que en el caso de la OCDE, además de los miembros de pleno derecho (Estados Unidos, Europa, México, entre otra treintena), debían ser cumplidos por aquellos en proceso de acceso o con acuerdos preferenciales (Chile, Eslovenia, Estonia, Israel, Rusia, Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica), en acciones que hagan sobre el terreno económico realidad esa coordinación política sin precedentes hasta entonces.

La OCDE resalta la importancia de contar con un marco regulatorio sólido y eficaz, así como con la supervisión adecuada, algo que estiman tuvo fallas importantes, tanto de mercado como políticas, originadoras de la crisis. Dice la organización que,

“La tarea consiste en establecer un marco regulatorio y de gobierno sólido que pueda alinear incentivos mientras que a la vez mantiene un equilibrio sano entre los mercados, por una parte, y las intervenciones de política, por otra. Para lograrlo, los gobiernos podrían necesitar fortalecer las instituciones relevantes. Como lo ha demostrado la crisis financiera, existe una fuerte interrelación entre las regulaciones sobre el capital, el seguro sobre los depósitos, las disposiciones tributarias, la política de competencia, las reglas de contabilidad y las compensaciones a los ejecutivos, que generan el entorno general en el que se da la toma de riesgos. A fin de tener un desempeño eficaz, la OCDE considerará estos temas de manera integral”. (OCDE, 2009, p. 23)

El BM señaló en su informe de 2009 la responsabilidad de los países desarrollados en dar respuesta a la crisis, especialmente porque fue allí, en la distorsión de sus mercados financieros donde se dio su origen. Estima el Banco que primero se debía estabilizar esos mercados, para luego actuar en políticas que contrarresten las perturbaciones financieras globales.

El objetivo nuevamente del BM, casi en términos iguales a los planteados por la OCDE está en requerir a los países desarrollados de medidas “oportunas, adecuadas y

coordinadas [...] a fin de devolver la confianza en el sistema financiero para reanudar el flujo de crédito, y reactivar la demanda.” (BM, 2009, p.5)

Una de las primeras recomendaciones de la OCDE tenía que ver justo con el papel de las instituciones bancarias: la depredación de los más fuertes contra los más débiles en políticas de adquisiciones y fusiones previas al colapso del sistema financiero de crédito. Observa la OCDE que después de sanar el sistema deberá establecer el tamaño adecuado por parte de los agentes reguladores de las bancas de inversión, así como de fortalecer los mecanismos de gobierno corporativo que le rigen, reduciendo con ello sus facultades y a la vez los riesgos asociados a su volatilidad. La propuesta de 2009 estuvo en requerir un soporte más amplio en capital, lo que como se verá a partir de 2011 se convirtió en una política general para el sistema bancario de la zona euro.

Una recomendación preventiva estuvo del lado de evitar medidas proteccionistas como cortafuegos de algún país para evitar el contagio. La interdependencia – y con ella – de las economías haría imposible evitar el impacto de las consecuencias de la crisis en todos los países. De allí que la OCDE solicite en 2009 la eliminación de barreras tributarias que obstaculizan el funcionamiento eficaz de los mercados financieros, especialmente a nivel internacional, como medida para destrabar las interferencias en acceso al crédito y en reactivación del comercio global.

Las recomendaciones de la OCDE en 2009 para lograr una vuelta al crecimiento de la economía global eran una combinación de equilibrio en el corto plazo y sostenibilidad para el largo plazo. Para ello propone:

1. *“Mantener la apertura de los mercados;*
2. *Lograr la solidez en las políticas macroeconómicas, fiscales y laborales para lograr estabilidad y resistencia;*
3. *Diseño y fomento de políticas del crecimiento “verde” y basado en la innovación para la economía; y*
4. *Restaurar el equilibrio de los mercados y las políticas y fomentar la eliminación de la propiedad del sector público”.* (OCDE, 2009, p.11)

Por su parte, las preocupaciones del Banco Mundial estarán en la dinámica para el desarrollo humano de la crisis en el largo plazo, las que considera más grave que los efectos iniciales observados tras su estallido en 2008. Colocaba de ejemplo un aumento súbito en el número de personas con daños permanentes por malnutrición ante el deterioro grave de sus economías, el BM lo estimaba en 44 millones de personas, la inmensa mayoría en África.

Con esa mirada en el largo plazo, pero sustentado en la urgencia de evitar catástrofes humanitarias en el corto plazo, el Banco Mundial exhortó a desarrollar *esferas de acción prioritarias* ante la emergencia de desarrollo:

1. *“Asegurar una respuesta fiscal adecuada para promover el crecimiento económico;*
2. *proteger de las repercusiones de la crisis a los segmentos pobres y vulnerables*
3. *de la población, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad macroeconómica;*
4. *Respaldar el sector privado y mejorar las condiciones para la recuperación y el*
5. *crecimiento en el ámbito de las inversiones privadas, prestando especial atención, entre otras cosas, al fortalecimiento de los sistemas financieros;*
6. *Redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos sobre desarrollo humano,*
7. *promoviendo, entre otras cosas, la función del sector privado;*
8. *Aumentar la ayuda a los países pobres y vulnerables gravemente afectados por la crisis;*
9. *Mantener un sistema comercial y financiero abierto, con inclusión de medidas*
10. *rápidas vinculadas a la ronda de Doha; y,*
11. *Asegurar que el sistema multilateral tenga el mandato, los recursos e instrumentos necesarios para apoyar una respuesta mundial eficaz frente a la crisis.”* (BM, 2009, p.6)

1.6.1. Progreso en la reforma estructural desde 2013

Con la coordinación institucional en marcha amparada en mecanismos informales de dialogo político y sincronización técnica sucedida entre un conjunto de instituciones regionales vinculadas a la arquitectura económica global (Banco Mundial, Unión Europea, OCDE, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros); es el Fondo

Monetario Internacional (FMI), quien recoge el testigo para hacer marchar esos cambios en la estructura y funcionamiento de la economía internacional.

Conformada por 188 países, es la más representativa de su tipo, y por lo tanto, la más legitimada para direccionar el proceso. Un cambio clave sucede en el gobierno del FMI, y es que se produce la primera gran reforma para darle más peso a las economías como China, India o Brasil en detrimento de Reino Unido, Italia o Japón. Se trató de una reforma políticamente sensible y técnicamente estructural conseguida en 2010, y que para 2013 se encontraba en proceso de adopción.

Señala su *Informe Anual 2013* tres reformas importantes: la creación de una supervisión integrada de las economías; la interrelación sobre las vulnerabilidades del sector externo y una directriz sobre los potenciales efectos de contagio para economías en crisis. El objetivo de ello afirma el FMI es la estabilidad del sistema en su conjunto, focalizando la atención – y las reformas – en las principales fallas ampliamente detectadas durante la crisis.

Con respecto a la primera reforma, el FMI elabora un informe sobre economías sistémicas (Estados Unidos, China, Reino Unido y Zona Euro), resaltando la necesidad de reequilibrio fiscal, liberalización comercial y estímulos al crédito como principales medidas.

La siguiente reforma está fundamentada en un documento sobre transparencia, rendición de cuentas y riesgos fiscales. EL FMI insta a los países a cubrir los vacíos detectados en materia de regulación y normativas en materia fiscal y financiera. Resalta una autocrítica para llamar a un seguimiento más cercano, “analítico y calibrado” para evaluar el cumplimiento de dichas normas por parte de sus 188 países miembros.

Crea el *Código y Manual de Transparencia Fiscal* a implementarse a partir de 2014 como guía de mejores prácticas para la coordinación de las cuentas y la probidad informativa.

Un cambio en los patrones de consumo energético requiere el FMI de sus miembros. Observa que los subsidios a la energía imponen costos fiscales y económicos sustanciales, por lo que aporta una serie de elemento de su reforma:

1. *“Un plan de reforma exhaustivo del sector energético, con objetivos a largo plazo claros, un análisis del impacto de las reformas propuestas y consultas con las partes interesadas.*
2. *Una amplia estrategia de comunicaciones, respaldada por mejoras en materia de transparencia.*
3. *Aumentos de precios debidamente escalonados, que pueden seguir una secuencia diferente según el producto energético de que se trate.*
4. *Mejoras en la eficiencia de las empresas estatales para reducir la dependencia de subsidios.*
5. *Medidas focalizadas para proteger a los pobres.*
6. *Reformas institucionales para despolitizar la fijación de precios de la energía”.*
(FMI, 2013, p. 26)

Otra área fundamental está en el tema de la deuda pública en un entorno debilitado como el proyectado para 2013. El FMI aporta tres conclusiones en su informe previo de *Perspectivas de la Economía Mundial 2012*.

- a) La reducción de la deuda pública en países altamente endeudados y con acceso limitado a un deprimido mercado financiero toma tiempo.
- b) La reducción eficaz de la deuda sólo es posible bajo procesos de consolidación fiscal y aplicación de políticas que respalden el crecimiento económico.
- c) El énfasis está en la implementación de reformas estructurales específicas para la naturaleza de la economía del país, ello con miras a garantizar la consolidación fiscal, por lo que las medidas fiscales temporales o de corto plazo tienden a agravar la situación en el largo plazo.

Finalmente el FMI recomienda:

“Es esencial combinar medidas de reestructuración del gasto con reformas tributarias para reducir la carga sobre los grupos más vulnerables y garantizar que la política fiscal apoye en mayor medida el crecimiento a más largo plazo. La política fiscal debe formar parte de un amplio programa de política económica que incluya políticas monetarias y estructurales, y que pueda contribuir a estimular el crecimiento mientras se corrigen los déficits”. (FMI, 2013, p. 35)

En febrero de 2015, la OCDE publicó un documento titulado *“Goint for Growth”*, en donde hace un balance de los progresos y obstáculos que persisten. Afirma la OCDE que el ritmo de las reformas estructurales en los dos último años (2013 – 2015) se han ralentizado en la mayoría de los países desarrollados miembros de la OCDE; su causa indica está en que la presión del mercado ha disminuido en especial en torno a la crisis de la deuda en la eurozona.

A este respecto, la OCDE estima que las políticas reformistas se mantienen altas en Japón, mientras han disminuido en España, Grecia, Italia e Irlanda, ritmo que ha disminuido en general en toda la eurozona.

De forma general, las reformas han estado encausadas en políticas de crecimiento activo basado en la economía del conocimiento, en línea con los objetivos de la OCDE, donde disminuir las altas tasas de desempleo que persisten es la prioridad de ello.

Por el contrario, la OCDE considera que el ritmo de reformas estructurales han aumentado en las economías emergentes, reflejo de generar políticas tendientes a reducir vulnerabilidades entorno a las materias primas y eliminación de cuellos de botella de los potenciales flujos de capital inversores. (OCDE, 2015)

1.6.2. Nuevas prioridades de reformas

La gravedad de la crisis y la multiplicación de sectores involucrados, la lentitud en la recuperación, la debilidad de los mercados de valores internacionales y la reducida participación de los sectores privados en la economía propició una segunda oleada de reformas y programas para recuperar el dinamismo en amplios sectores de la economía, amenazadas no sólo por la crisis inicial, sino por la desconfianza generalizada de amplio sectores estratégicos para su impulso. Algunas de las medidas para ello fueron:

1. *“Un discurso anti-proteccionista en los foros internacionales que, sorprendentemente, se combina con medidas típicas del keynesianismo ingenuo en un solo país.*
2. *Medidas de política monetaria que suponen bajadas agresivas de tipos de interés.*
3. *Inyecciones extraordinarias de liquidez sin límite.*

4. *Extensión prácticamente ilimitada de las garantías a los depósitos bancarios. Intervenciones de entidades financieras y nacionalizaciones sucesivas*". (FAES, 2009, p. 23)

Siguiendo los lineamientos y recomendaciones de la OCDE, la Reserva Federal de los Estados Unidos aplica los conocidos como *stress tests* (pruebas de tensión) para valorar la solidez patrimonial de las entidades financieras ante diversos escenarios de evolución futura de la economía y de los mercados financieros. Medida inscrita en las políticas de rendición de cuentas, mejoramiento de la supervisión y seguimiento a las entidades bancarias.

Estos *stress test* rápidamente serán aplicados por sus socios de la Zona Euro, quienes harán de ellos guías propias para evaluación de sus entidades; una medida considerada fundamental para el retorno del capital privado a las instituciones financieras.

En el caso de la Eurozona, el Banco Central Europeo (BCE) empieza desde 2010 a evaluar la cantidad de dinero disponible en el sistema financiero, definiendo una política monetaria atada al valor del euro, pero frágilmente coordinada en la política fiscal, de competencia nacional para cada país miembro de la Eurozona. El objetivo definido por el BCE está en utilizar indicadores de alerta temprana, de forma sencilla y bajo procedimientos transparentes y técnicamente instrumentados, que adviertan de riesgos para la estabilidad financiera a medio plazo. Un mecanismo anti – burbujas.

La OCDE en su informe de 2015 estima un conjunto de nuevas reformas que reimpulsen un débil crecimiento después de la crisis, fundamentando en un conjunto de criterios que expone:

1. *El crecimiento a largo plazo debe estar sustentado en la productividad laboral. La prioridad debe estar en el desarrollo de habilidades de una economía sustentada en el conocimiento. El aumento de la inclusión y la calidad de los contenidos es clave en el sistema educativo.*
2. *La reasignación de recursos después de los ajustes es clave para lograr un alto crecimiento económico. Los gobiernos necesitan promover un conjunto de políticas que faciliten la competencia e innovación de nuevas empresas, así como facilitar la relocalización del capital en áreas de mayor productividad.*

- 3. Las reformas de mercado en la zona sur del euro lucen todavía pendientes, de cara a fomentar el rápido crecimiento, especialmente en el sector servicios.*
- 4. El crecimiento económico puede aumentar si se remueven los obstáculos que persisten en el mercado laboral, especialmente de grupos sub-representados como las mujeres, los jóvenes y los ancianos. Promover la asignación de mas puesto de empleo de forma más rápida, donde los trabajadores puedan mejorar sus competencias es una política de inclusión y crecimiento. (OCDE, 2015)*

1.6.3. Reformas estructurales a favor del crecimiento y distribución de ingresos

La OCDE ha centrado su atención en las reformas estructurales enfocada en maximizar el crecimiento del PIB per cápita, específicamente, la producción de bienes y servicios de la economía como objetivo central del proceso; sin embargo, la inequidad y desigualdad en los ingresos se ha agravado en todos los países, especialmente, en las economías desarrollada; de allí que el acento en nuevas reformas está en la generación de políticas que reduzcan las brechas de desigualdad entre la población con distintos ingresos en cada país.

El informe de 2015 “*Goin for Growth*”, señala:

1. Algunas políticas de crecimiento del PIB sustentada en la aplicación de tecnología aumenta la brecha salarial entre trabajadores y dificultan aún más el acceso al mercado de los desempleados.
2. Además de la tecnología, se han promovido un conjunto de políticas para aumentar la participación del mercado laboral y la creación de empleo, o que ha terminado generando una tendencia a dispersión laboral. En este caso, no generan efectos en torno al ingreso de los hogares.
3. Es importante aumentar el nivel de ingresos de personas con pocas habilidades o grupos vulnerables, como mujeres y ancianos. Los gobiernos deben priorizar las políticas que promuevan crecimiento con equidad e inclusión, donde colectivos específicos suelen ser más vulnerables.

Estas reformas están sustentada en los hallazgo que indica la OCDE ha conseguido de la revisión histórica producida entre sus analistas, y el papel de

agravamiento que muchas de ellas han tenido después de la crisis. Las principales conclusiones que sustentan la propuesta, son:

1. *“La desigualdad de ingresos ha aumentado en la mayoría de países de la OCDE desde mediados de la década de 1990. La renta disponible de los hogares ha crecido menos que el producto interno bruto (PIB), mientras que los ingresos de hogares más pobres han crecido tres veces menos que los de los más ricos.*
2. *Estas tendencias son impulsadas en gran medida por los cambios tecnológicos, que implican una fuerte demanda de trabajadores altamente cualificados. Y es probable que persistan en el futuro.*
3. *Algunas políticas a favor del crecimiento que aumentan el PIB a través de una mayor productividad pueden contribuir a la desigualdad impulsada por la tecnología.*
4. *Políticas que promuevan la participación de la fuerza laboral y la creación de empleo también amplían la dispersión salarial”.* (OCDE, 2015, p.76)

La prioridad centra su atención e la equidad, es decir, en la reducción de la desigualdad que la OCDE estima como obstáculo para aumentar las tasas de crecimiento de sus miembros.

“Del mismo modo, la evaluación de la desigualdad también depende de cómo se mide la desigualdad, es decir, sobre cómo se agrega el conjunto de los ingresos individuales en un indicador de la desigualdad. [...] En particular, los cambios en la desigualdad medida por un indicador resumen como el Coeficiente de Gini ampliamente utilizado puede enmascarar desarrollos divergentes a través de diferentes porciones de la distribución del ingreso. Por ejemplo, la evidencia reciente [...] sugiere que para muchos países de la OCDE, la desigualdad de ingresos se ha ampliado entre los hogares de bajos y medianos ingresos, como los aumentos en los ingresos disponibles tienen sido particularmente sometido a los hogares más pobres. En España, las disparidades crecieron entre los hogares en la mitad inferior de la distribución del ingreso, mientras que el Coeficiente de Gini no indica cambio en la desigualdad global. En otros países, como Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos, las desigualdades creció dentro de la mitad superior de la distribución del ingreso y en especialmente en el muy alto nivel,

como el 50% y el 60% de las ganancias totales de ingresos han correspondido a la parte superior del 1% de los hogares". (2015, p. 78)

1.6.4. Tendencias de reformas desde 2005

La OCDE afirma que el ritmo de reformas se ha mantenido de manera constante desde sus recomendaciones en el año 2005, aunque señala una aceleración del proceso en el marco de la crisis de 2008 y que duró hasta 2013, luego de ello se sigue dando procesos de reformas en la mayoría de sus miembros, aunque no en el mismo ritmo.

El diseño de los sistemas de pensiones, la regulación del mercado de productos, y los programas para mejorar el ingreso por desempleo, constituyen en líneas generales las áreas principales del proceso de reformas.

Indica que ello ha contribuido a una mejora superior del 5% promedio del PIB per cápita en los países OCDE que han aplicado dichas reformas, concentrando las ganancias procedentes de una mejora en la productividad de los sectores económicos. De continuar con el proceso a largo plazo se traduciría en un aumento de hasta el 10% del PIB de los países, unos US\$ 3000 por persona señala. (OCDE, 2015, p.3)

La revisión general que hace la organización señala por tanto, pasos en la dirección correcta, pero también obstáculos que persisten para garantizar la sostenibilidad del crecimiento económico al largo plazo, todos relativos a la incorporación de sectores vulnerables y en sintonía con una economía verde sustentada en la productividad y el conocimiento.

La OCDE enumera una serie de principios que señala han tenido éxito en este camino. Estos son:

1. *“Los gobiernos deberían tener un mandato electoral para la reforma. Reforma "a hurtadillas" tiene sus límites severos, e importantes reformas para las que los gobiernos no han buscado previamente la aprobación del público tienden a tener éxito solamente cuando generan beneficios visibles muy rápidamente, lo que las principales reformas estructurales generalmente no lo hacen. Mientras las crisis*

pueden crear oportunidades para reformas sorpresivas, la sostenibilidad es esencial para el impacto real.

- 2. La comunicación efectiva de los gobiernos es importante. Reformas importantes por lo general han sido acompañados mediante la coordinación de esfuerzos consistentes para persuadir a los votantes y partes interesadas de la necesidad de la reforma y, en particular, para comunicar los costos de no reformar. Cuando, como es a menudo sucede, los costes del status quo son costos de oportunidad, tienden a ser políticamente <invisible>, y el reto es aún mayor.*
- 3. El diseño de políticas debe basarse en la investigación y el análisis sólido. Una evidencia sustentada y analíticamente sólida para producir reformas sirve tanto para mejorar la calidad de la política, como para mejorar las perspectivas de la sobre adopción de ésta. La investigación presentada por una institución autorizada, independiente y no partidista, generadora de confianza de todo el sistema político tiende a tener un impacto mucho mayor.*
- 4. Las reformas estructurales exitosas toman tiempo para ponerse en práctica. Las reformas más exitosas en los estudios de caso en general, se llevaron a cabo en dos años para preparar y adoptar ante las autoridades, cuando deciden desarrollar un determinado paquete de reformas en específico.*
- 5. Es importante la cohesión en el Gobierno. Si el gobierno de llevar a cabo una iniciativa de reforma no está unido en torno a la política, enviará mensajes confusos, y los opositores explotará sus divisiones; la derrota es generalmente el resultado. Los estudios de caso sugieren que la cohesión es más importante que factores tales como la fuerza o la unidad de los partidos de oposición o fuerza parlamentaria del gobierno.*
- 6. El liderazgo del gobierno es esencial. El progreso de las reformas a veces pueden ser facilitadas por intensiva discusiones entre el gobierno y los interlocutores sociales (es decir, sindicatos y grupos empresariales) en un proceso formal. Sin embargo, la firmeza de propósito por parte del gobierno también parece ser un elemento crítico de éxito en este tipo de situaciones, aunque esto es poco probable que tenga éxito a menos que el gobierno esté en una posición para recompensar la cooperación de los interlocutores sociales, o puede hacer una amenaza creíble para continuar unilateralmente si un enfoque concertado falla.*
- 7. El estado del régimen político para ser reformado. Las reformas exitosas han sido establecidas por regímenes políticos que suelen ser vistos como erosionados por*

las situaciones de crisis, donde las reformas se producen por etapas o sectores, o bien, donde la confianza en el sistema y las reformas no tiendan a socavar las bases de apoyo que le sustentan, tanto de forma institucional como popular.

8. *La reforma exitosa requiere persistencia. Otra consecuencia importante de la constatación relativa a los procesos de reforma es sobre la madurez entorno a los proceso que bloquean, invierten o limitan las primeras reformas, las cuales no deben considerarse un fracaso: se puede jugar un papel que ilustra la insostenibilidad de la situación actual y establecer las bases para un mayor intento exitoso en el futuro”. (OCDE, 2015, p. 23)*

De esta manera, los diagnósticos y proyecciones de la economía son el resultado de números estudios de caso de los países que integran la organización, las propuestas de reforma – y su profundidad – son vistas como ventanas de oportunidades devenidas de la reciente y profunda crisis global.

Conclusiones

La rendición de cuentas tiene como principal objetivo que la gobernabilidad a escala global tenga un carácter cooperativo con pautas institucionalizadas y con la vista puesta en reducir las desigualdades por medio de políticas multilaterales capaces de informar y asumir las consecuencias de sus actos.

Las relaciones de representatividad entre ciudadanos y políticos es compleja y hace difuso el ejercicio previo y posterior de rendición de cuentas frente a las campañas electorales y los objetivos programáticos comprometidos; es el tipo vertical de rendición de cuentas, sustentado en el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Se trata de un mecanismo que engloba mecanismos de transparencia administrativa, responsabilidad política y experticia técnica. Se trata de las sanciones derivadas, y aplicables en el sistema.

Esta preocupación internacional, agravada por la crisis de 2008 ha ido hilvanando canales de coordinación para una supervisión más detallada de los sistemas presupuestarios nacionales, en tiempo real y como herramienta técnica para garantizar la estabilidad fiscal y los límites de endeudamiento de la de las agencias y de la administración del Estado; y consecuentemente, la prosecución de mecanismos que aseguren una correcta apreciación del impacto de las políticas públicas y el efectivo logro de los resultados buscados por la planificación.

Estos nuevos desarrollos están en sintonía con una tendencia global a asegurar el equilibrio en las cuentas públicas de los países, procurando una gobernanza financiera real sobre los márgenes que tienen los países en términos de sus economías y su impacto en terceros dada la interdependencia que le enlazan en el mundo actual.

Con esta crisis, la arquitectura financiera internacional evidenciaría su frágil base para contener los daños producidos por la situación de la banca de inversión en los Estados Unidos durante el año previo, en 2007. La interdependencia profunda entre sistemas financieros y su entorno fundamentado en la confianza y la previsión serían la baza de la recesión global por venir entre 2008 y 2013 principalmente.

Su origen estuvo en la seguidilla de bancas pequeñas y medianas que se declararon en bancarrota (*default*) y con ellas los grandes bancos de inversión que le siguieron, afectando de forma sistémica al conjunto de la economía, primero en los Estados Unidos, luego en Europa y en el resto de mercados internacionales.

Las llamadas hipotecas *subprime*, entendidas como de altos riesgo, eran unas hipotecas normalmente empleadas para la adquisición de viviendas en los Estados Unidos; el perfil de su titular es un cliente que tiene escasa solvencia financiera, por lo que conlleva un nivel superior en el riesgo por impago superior al promedio del resto de los créditos disponibles.

Los análisis del FMI, del Banco Mundial, de la OCDE y del Convenio de Basilea serán la génesis de las sinergias entre el G-7 y el G-20 en 2010, cuando los líderes políticos de las naciones más ricas del mundo rediseñen los instrumentos de coordinación

económica con la introducción de políticas contra cíclicas y una regulación más restrictiva de la globalización financiera.

La crisis inicial del sistema financiero en los países desarrollados rápidamente se transformó en una crisis económica global con impacto directo en todos los países. El canal principal hacia el resto se da a partir de la contracción en el crédito por parte de los intermediarios financieros, éstos reaccionan de manera muy diferente a fluctuaciones en la riqueza en comparación con la reacción de las familias o de instituciones no financieras.

Sí el sistema financiero global estaba sustentado en la otorgación de créditos de alto riesgo, y éstos créditos habían sido convertidos en refugio de ahorristas y fondos de diversa índole, al haber un colapso en algún punto, todo el sistema falla. La crisis de confianza abona el resto para el contagio mundial.

El acento en el crédito y en el mercado inmobiliario, seguidos por la contracción de la demanda y el consumo servirá para que los más afectados sean los empleos, con su consecuente impacto social en términos de crecimiento de la pobreza y ampliación de las brechas de desigualdad. De acuerdo a la OCDE, para el año 2009, la tasa de desempleo en los Estados Unidos pasa de 5.4% de 2008 a casi el doble, el 9.3% al finalizar, tan sólo un (1) año después de la crisis; Japón se ubicaría en el 5.1%, y la Zona Euro lo hará en el 9.4%, región que será la principal afectada en términos de destrucción de puestos de empleos a nivel global.

Una de las aristas de la crisis, la asimetría en la información y la ausencia de los mecanismos de regulación del sector, está en los canales propios para generar conductas corruptas, viciadas de la transparencia y legalidad que demandó las políticas reformistas posteriores a la crisis.

La relación contractual entre impuestos (de los ciudadanos al Estado) por seguridad y servicios (del Estado al ciudadano) está mediada por la probidad, rendición de cuentas y transparencia con que se efectúa este proceso, de allí que en prácticamente todo el mundo existe un interés creciente por saber los efectos reales que tienen las prácticas corruptas y la ausencia de transparencia en la vida política y económica de las naciones.

Organismos financieros internacionales como el Banco Mundial desarrollan estudios de diagnóstico en materia de gobernabilidad y anticorrupción instrumentados a través de encuestas en funcionarios públicos, hogares y empresarios, de forma simultánea, con el fin de cruzar variables y fortalecer los mecanismos de control y confianza en las respuestas obtenidas. Son mecanismos preventivos y de modelación de la conducta de quienes tienen la responsabilidad de la administración de los recursos públicos, así como de los agentes cercanos a éstos.

Ahora bien, las respuestas a la crisis concentraron una batería de medidas, tendientes a frenar su ampliación, reducir los cuellos de botella y aprovechar las oportunidades que brindaba. La OCDE, consciente desde el primer momento de la necesidad de nuevos mecanismos institucionales que diesen respuestas integrales a una crisis global multidimensional, apoyó las recomendaciones emanadas de las sucesivas cumbres del G-20 como principal foro internacional de coordinación macroeconómica.

De acuerdo con el informe del FMI para el año 2013, tres procesos de reforma considerados importantes se estaban desarrollando: la creación de una supervisión integrada de las economías; la interrelación sobre las vulnerabilidades del sector externo y una directriz sobre los potenciales efectos de contagio para economías en crisis. El objetivo de ello afirma el FMI es la estabilidad del sistema en su conjunto, focalizando la atención – y las reformas – en las principales fallas ampliamente detectadas durante la crisis.

La OCDE ha centrado su atención en las reformas estructurales enfocada en maximizar el crecimiento del PIB per cápita, específicamente, la producción de bienes y servicios de la economía como objetivo central del proceso; sin embargo, la inequidad y desigualdad en los ingresos se ha agravado en todos los países, especialmente, en las economías desarrollada; de allí que el acento en nuevas reformas está en la generación de políticas que reduzcan las brechas de desigualdad entre la población con distintos ingresos en cada país.

Por su parte, la preocupación y énfasis sobre el cambio climático y su repercusión en la economía es un tema que la OCDE lleva décadas analizando. La crisis de 2008 y las vulnerabilidades presenciadas significaron para la organización una oportunidad para

echar las bases de una transformación del crecimiento económico más responsable con el medio ambiente y las futuras generaciones.

CAPÍTULO V LÍMITES Y ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA Y EL MODELO DE GOBIERNO DE RESULTADOS. CASO ALEMANIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Introducción

La reducción de la tasa de desempleo y la reactivación del crédito a partir de 2013 en la economía de los Estados Unidos, requirió de una metamorfosis institucional de los agentes supervisores de su economía; la coordinación cooperativa entre agencias reguladoras de política fiscal, política monetaria y oficinas especializadas en fraudes y gestión del riesgo. Toda una esfera de cooperación institucional nunca vista para hacerle frente a la peor crisis económica desde la llamada gran depresión de 1929.

La capacidad decisiva del poder ejecutivo federal de los Estados Unidos y las respuestas consensuadas de su departamento del tesoro, de la reserva Federal, de las oficinas del Congreso y de la participación activa de los agentes privados de la economía permitieron una relativa rápida recuperación del país que originó la crisis global.

Por su parte, como se ha destacado en capítulos anteriores, la respuesta alemana fue un fortalecimiento de sus políticas de austeridad y transparencia de las finanzas públicas que tuvieron peso suficiente para rescatar las instituciones financieras sin hacer peligrar la fortaleza del sistema público; políticas impulsadas al resto de sus socios de la Zona Euro, con resultados deficientes y desiguales.

Como se apreciará en el siguiente capítulo, el papel desarrollado por las funciones supervisoras, contraloras y fiscales del gasto público, su rol en el sistema federal, la conformación de sus entidades y la naturaleza autonómica de sus competencias ha sido fundamental para ello. Tanto el Tribunal de Cuentas de Alemania como la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos han liderado procesos de revisión de sus políticas y han sido objeto de revisión por parte de organismos independientes que han avalado sus funciones y competencias, no sin antes producirse un proceso de evolución jurídica e institucional que le hacen estandarte de la fortaleza que sus respectivas economías e instituciones públicas lucen de cara a la situación enfrentada por el sistema financiero y económico internacional actual.

1. Los límites y alcances de la transparencia y el modelo de gobierno de resultados casos Alemania-Estados Unidos de América

El análisis de la administración pública, las reformas llevadas a cabo, los límites de los modelos federales en la conformación de gobierno, en las relaciones inter agencias y multiniveles y, finalmente, en las relaciones entre el Estado y la sociedad, difieren en grado, forma e intensidad entre los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana.

La probidad como principio rector en ambos gobiernos ha sido una máxima, pero las formas de implementarlas están en íntima relación con el desarrollo y evolución de sus sistemas jurídicos en las especiales conformaciones de sus sistemas políticos y en el desenlace histórico que los sucesos acaecidos en sus respectivas sociedades han impactado al conjunto de actores e instituciones.

El principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado poderes ejecutivos previos en el caso de Alemania o el temor a ello en el caso de los Estados Unidos y plasmado en su constitución de 1786. La reducción de poder concentrado estuvo presente tanto en los constitucionalistas alemanes como en sus homólogos americanos, bien sea por medio de la distribución geográfica (caso de los *Länders* alemanes) o por medio del balance (caso del Congreso federal americano) tuvo como propósito un vector común: la conformación de una red de pesos y contrapesos a decisiones hegemónicas, permitiendo el equilibrio y legitimando a la postre la representatividad de todo el sistema, como lo expresa Kart Loewenstein (1983), *“limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como constitucionalismo”* . (p.29)

Es así como los procesos de fiscalización tienen sus orígenes en los controles y balances de poder, siendo las finanzas públicas, la hacienda estatal el objeto central de este proceso. Sin embargo, el avance y evolución de los sistemas democráticos ha permitido la profundización de dicha actividad, haciendo de la sociedad civil en sus diferentes acepciones y organizaciones, un actor cada vez más relevante para mediar, influir y peticionar por la rendición de cuentas de todos los gobernantes y cargos de la

administración pública, incluidos los propios controladores, es decir, las propias oficinas de transparencia.

La participación ciudadana y los mecanismos efectivos para tales fines han sido parte de dicha evolución, actuando cada vez de forma más independiente los llamados órganos de fiscalización superior del resto de la burocracia, y validando sus propios resultados a través del análisis comparado y el sometimiento a pruebas de eficacia entre pares como en el caso americano con su oficina de transparencia.

Una vez observado con detenimiento los procesos de reforma, la adopción de los procesos técnicos y científicos en la administración, los modelos de desarrollo humano que imperan en el comportamiento de los Estados, las políticas públicas desarrolladas en función de mayor transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y al mismo tiempo, profundizando y ampliando los procesos de participación democrática en un marco regido por el estado de derecho; las formas de adaptación y flexibilidad varían en función del marco institucional en que operan todos ellos.

En este caso, se observa la independencia con que opera la Oficina de Rendición de Cuentas en los Estados Unidos, que en la coyuntura de la crisis de 2008, y al no estar sujeta a control político directo, se demoró hasta el verano de 2009 para introducir modificaciones sustanciales que hiciesen de su accionar una política coordinada con el gobierno federal y las comisiones del Congreso en torno al rescate bancario y la desregulación del sistema financiero americano como se colocó en evidencia en el capítulo III.

El Tribunal Federal de Cuentas de Alemania a su momento opera como una suerte de coordinadora de las oficinas regionales de auditoría, que si bien gozan de independencia absoluta están más involucradas con los *länders* en donde operan, mientras el Tribunal tiene una actuación más cercana con el *Bunderstad* y la propia Cancillería alemana. La coordinación en materia de fiscalización y coordinación de políticas públicas en la materia, especialmente tras la crisis, colocó en evidencia las fortalezas del sistema alemán, evitando una quiebra de su sistema ante una regulación más activa de su sistema financiero.

Se trata de órganos de fiscalización superior profesionales, altamente tecnológicos, independientes y con una probidad puesta a prueba, pero que la configuración institucional y la evolución histórica – jurídica le diferencia en las líneas y formas de actuación en sus respectivos países.

1.1 El contexto de las Fiscalización: Teoría y práctica en dos países

El ejercicio de fiscalización y control de las finanzas públicas es una de las herramientas medulares de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar y mitigar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.

En ese tenor, es común que el Estado otorgue el control financiero a un órgano representativo del mismo (llámese Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa, Tribunal de Cuentas, Contraloría), para que examine detenidamente la manera en que se aplicó el gasto público, de forma periódica y con capacidad funcional.

Resulta indispensable establecer un régimen de control eficaz para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, tener la capacidad de establecer las responsabilidades y potenciales sanciones a que haya lugar.

Así, no es extraño que los Estados contemporáneos hayan adoptado medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos una mejor y más transparente gestión y rendición de cuentas públicas de los servidores públicos.

Justamente, una medida fundamental para el control del gasto público es la que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de los diferentes países del mundo, y que en el capítulo III se desarrolló su marco conceptual.

Actualmente, casi 200 EFS están asociadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁸³, entidad reconocida por las Naciones Unidas y que trabaja de forma cercana con organismos como la OCDE y al UE; los tribunales de cuenta de Alemania, Francia, España, Brasil, Uruguay, la GAO de los Estados Unidos, AGA de Argentina o las Contralorías generales de Ecuador y Costa Rica forman parte de esta organización⁸⁴.

INTOSAI es el reflejo de las preocupaciones por hacer más transparentes el manejo de los recursos públicos a través de la supervisión, visión, control y evaluación del gasto efectuado por las administraciones públicas de cada Estado.

Es parte de los procesos de reformas amplias del sector iniciados con la Nueva Gestión Pública de la década de los ochenta del siglo XX; de las políticas de mejores prácticas propiciadas e impulsadas por la OCDE para sus países miembros; de la democratización horizontal del poder a través de la información periódica de las acciones de gobierno.

La fiscalización es una faceta más del avance administrativo en un marco democrático regido por el estado de derecho y el respecto a la voluntad ciudadana. La crisis económica de 2008 puso en evidencia como los fallos en la supervisión se tradujeron en consecuencias lamentables para todos los actores, de allí se reafirmó su importancias fundamental para fomentar las políticas de transparencia y oportunidad que la economía y la sociedad global demandan.

⁸³ La INTOSAI fue fundada en 1953 y tiene su sede central en Viena, Austria; de sus 34 miembros originales, está conformada para 2015 por 192 miembros plenos y 5 de carácter asociados; revelando con ello la legitimidad y representatividad de sus acciones y políticas. La historia completa de la organización está disponible en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>.

⁸⁴ Los países de América Latina y el Caribe se encuentran agrupados en la OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior), una organización regional nacida en 1963 en Caracas, Venezuela; y que se adscribió a la INTOSAI bajo los preceptos de la Carta Constitutiva de esta última, siendo que a partir de 1990 funciona siguiendo los mismos principios. Pueden consultarse la historia y los reglamentos constitutivos en: <http://www.olacefs.com/historia/>

1.2. La fiscalización en Alemania

Alemania es un Estado federal democrático y social, donde el poder emana del pueblo y es ejercido por sus representantes conforme a la Ley Fundamental (*Grundgesetz*) aprobada en 1949, reformada tras la reunificación en 1990 y enmendada en 2001; esta Constitución de la actual República Federal de Alemania consagra tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, mientras que el primero está sometido al control constitucional, los otros dos están sujetos a las leyes.

La reunificación tras la caída del Muro de Berlín en 1990 recompuso la organización política – administrativa de toda la República Federal de Alemania (*Bundesrepublik Deutschland*) en 16 provincias (*Länders*)⁸⁵, las cuales gozan de una serie de prerrogativas y competencias autonómicas, a menos que sea explícita la preeminencia del gobierno federal en competencias como defensa o asuntos exteriores, entre otras; de conformidad con los artículos 30 y 31 en la Constitución⁸⁶.

El parlamento alemán está compuesto por una cámara baja denominada *Bundestag* y una cámara alta denominada *Bundesrat*. El *Bundestag* lo conforman 614 diputados (*representantes*) electos a través de un sistema electoral mixto para un término de 4 años con posibilidad de reelección; mientras el *Bundesrat* lo conforman 69 senadores (*miembros*), que actúan como jefes de los gobiernos de los 16 *länder*.

Al mismo tiempo, existen un órgano denominado Asamblea Federal de Alemania (conformada por el *Bundestag* y por el conjunto de Asambleas Legislativas de los 16 *länder* en representación proporcional) que elige al jefe del Estado, al presidente federal (*Bundespräsident*). Se trata de una elección de segundo grado del jefe de Estado, quien tiene limitadas funciones institucionales. Del seno del *Bundestag* se elige al canciller

⁸⁵ Los *Länder* son Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Baviera, Berlín, Brandeburgo, Bremen, Hamburgo, Hesse, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Sarre, Schleswig-Holstein y Turingia.

⁸⁶ Establece en su Artículo 30: “[*Competencia de los Länder*] El ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones estatales competen a los *Länder* siempre que la presente Ley Fundamental no disponga o admita una disposición en contrario”; y en el Artículo 31 “[*Primacía del Derecho federal*] El Derecho federal deroga el derecho de los *Länder*”. (2010, p.38), puede consultarse en línea en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>.

federal (*Bundeskanzler*) quien actúa como jefe de gobierno del y titular del poder ejecutivo, por lo que se trata de una sistema parlamentario mixto.

El presupuesto nacional es aprobado por el Parlamento a través de una ley el año precedente, de forma tal que es éste órgano legislativo quien tiene competencia legal amplia y única en la aprobación del conjunto de ingresos y egresos para el ejercicio fiscal del año siguiente de la administración federal en Alemania. El Ejecutivo presenta la Cuenta Pública Federal a la aprobación del Legislativo, esa rendición de cuentas por parte del Gobierno Federal al Parlamento constituye uno de los frenos y contrapesos en la división de poderes en Alemania, y por medio de ello le confiere al *Bundestag* (Cámara de Diputados) y al *Bundesrat* (Senado Federal) el control financiero del Gobierno Federal.

Éste, actuando como legislador presupuestario, planifica las áreas centrales de incursión del gasto, por lo que el margen posterior de actuación tanto del gobierno federal como del resto de las instituciones federales, incluyendo al propio Tribunal Federal de Cuentas están sujetos a las partidas asignadas para su funcionamiento en dicha ley⁸⁷.

1.2.1. Una revisión al Tribunal Federal de Cuentas de Alemania

En términos de la fiscalización, la constitución alemana previó en su artículo 114 la constitución de un Tribunal Federal de Cuentas (*Bundesrechnungshof*, BRH), organismo supremo del control fiscal que tiene el mismo peso institucional y competencias funcionales como las que se describen para la Cancillería federal, los ministerios y entes del Estado.

⁸⁷ El ciclo presupuestario en Alemania es: 1) El proyecto de ley presupuesto (el cual abarca ingresos y egresos) y el correspondiente presupuesto es elaborado por el Ejecutivo; 2) El Gobierno presenta el proyecto de presupuesto al Parlamento para que lo debata y apruebe; 3) El Parlamento debate y aprueba la ley presupuesto y el presupuesto. Ambos son publicados; 4) El Ejecutivo y los demás ejecutores del gasto, ejecutan el presupuesto; 5) Concluido el ejercicio presupuestario, el Ministro de Finanzas elabora la rendición de cuentas y el informe final; 6) El Tribunal Federal de Cuentas fiscaliza la gestión presupuestaria y económica federal; y, 7) Con base en la rendición de cuentas y en las observaciones del Informe Anual del Tribunal Federal de Cuentas, el Parlamento decide sobre la aprobación de gastos del Gobierno federal. (Licon, 2009, p. 181 – 183).

El Tribunal de Cuentas moderno conformado en 1950, tiene una historia de larga data en Alemania, desde el imperio del Rey Guillermo I de Prusia en 1714 que crea la oficina de Contaduría de su *länder*; hasta cuando se constituye el Tribunal Federal de Cuentas en Fráncfort del Meno el 27 de noviembre de 1950 de acuerdo con la Ley Fundamental de 1949, denominado *Gesetz über Errichtung und Aufgabe des Bundesrechnungshofes*⁸⁸.

Al ser un órgano con competencias constitucionales, el Tribunal Federal de Cuentas en Alemania goza de absoluta independencia, de gran prestigio y de fuerte autonomía durante todas las etapas del proceso fiscalizador (ex ante y ex post); así como, de la independencia de actuación de sus miembros.

Se trata de un organismo de control externo que examina la gestión financiera de la República Federal y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos. Tal control abarca no sólo la legalidad y regularidad de las operaciones, sino también la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales. La previsión evaluadora sobre las operaciones financieras o administrativas, es decir, tiene poder y competencia para decidir sobre la ejecución de presupuestos y partidas.

En 1997 se realiza una reforma de la competencias y actividades del Tribunal Federal de Cuentas (TFC), por medio de la cual se crean Oficinas Regionales de Auditorías (ORA)⁸⁹ por toda la República sujetas a la coordinación del Tribunal Federal en el marco del sistema federal de reparto de poder y corresponsabilidades fiscales

⁸⁸ Algunos hitos en su evolución histórica son: 1) En 1871 las competencias de la Oficina de Contaduría de Prusia no sólo servían como órgano fiscalizador, sino que ya operaba en la Confederación del Norte, y a partir de ese año, a todo el Reich alemán. A partir de este momento, el presidente de la contaduría de Prusia era al mismo tiempo Presidente del Tribunal de Cuentas del *Reich*. Hasta el año 1945, la Contaduría de Prusia ejerció su función fiscalizadora. En ese año, después de la Segunda Guerra Mundial, la oficina del Tribunal de Cuentas del Reich de Hamburgo fue la primera en retomar su actividad. Más tarde, esta delegación continuaba ejerciendo su labor bajo el nombre de *Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales*. En 1948, se estableció en Fráncfort del Meno el *Tribunal de Cuentas de la Zona Económica Unida*, predecesor directo del Tribunal Federal de Cuentas actual, que asumió las tareas y competencias del anterior Tribunal de Cuentas para Tareas Especiales, y al que se le encomendó, de forma transitoria, después de la entrada en vigor de la Constitución Alemana (Ley Fundamental), fiscalizar la actividad de la República Federal. Finalmente, en 1950 fue establecido, en Fráncfort del Meno, el Tribunal Federal de Cuentas.

⁸⁹ Ubicadas en: Berlín, Fráncfort, Hamburgo, Hannover, Coblenza, Colonia, Magdeburgo, Múnich y Stuttgart.

avaladas en la Ley aprobada en 1998 sobre Desarrollo del Derecho Presupuestario de la Federación y de los Estados Federados por parte del *Bundestag* alemán.

En el ejercicio de las competencias en materia fiscal, el TFC en conjunto con el apoyo de las ORA, revisa las cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica de la Federación en Alemania.

El TFC está regido por la misma protección para el sistema judicial y los jueces (art. 97, numeral 1, y art. 114, de la Ley fundamental); tal garantía de independencia judicial lo es en relación con los restantes poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) y con cualquier tipo de presiones que pudieran recibir los miembros del poder judicial, entre ellos los integrantes del TFC. Apunta Rodríguez Schumacher (1999) que,

“no existe la posibilidad de una revocatoria del mandato de los jueces del Tribunal Federal de Cuentas. Ello porque en Alemania, para asegurarles absoluta independencia a los jueces les aplica la garantía constitucional de que no pueden ser relevados antes de expirar su función, ni pueden ser suspendidos en su cargo, ni trasladados a otro puesto, ni jubilados, salvo en virtud de una decisión judicial y bajo las formalidades que determinen las leyes”. (s/p)

La autonomía, por otra parte, está estipulada en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Cuentas⁹⁰, quien detalla su actuación frente al Ejecutivo y al Legislativo. Bajo este marco jurídico, el TFC es observado como un “órgano de apoyo” al poder legislativo, ofreciendo funciones como asesor imparcial y considerado como interlocutor entre el legislativo y el ejecutivo. En palabras de su director general, profesor Dieter Engels (2002, p.27),

“En este sistema de división de poderes tenemos que enmarcar el control financiero de la Federación. La Ley Fundamental señala que tenemos un Tribunal

⁹⁰ Bundesrechnungshof Act de 1985; junto con otras bases legales que ha ampliado la independencia, autonomía y funciones del Tribunal: la Ley de Principios Presupuestarios (*Budgetary Principles Act*) de 1969 disponible en: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/budgetary-principles-act>; el Código Federal de presupuesto (*Federal Budget Code*) de 1969 y reformado en 2013, disponible en: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/federal-budget-code>.

Federal de Cuentas alemán, es decir, el Órgano supremo de Control de cuentas. El papel del Tribunal de Cuentas queda, por tanto, amparado en la Constitución y también está contemplado en una serie de leyes federales. Según este marco jurídico el Tribunal de Cuentas tiene que realizar el control del gobierno federal y de los organismos subordinados, en cuanto a su gestión financiera, y por otro lado, tiene que asesorar al Bundestag sobre la base de su fiscalización, apoyarles en su trabajo legislador, así como en su tarea de contralar al gobierno federal.”

La cooperación rige las relaciones entre el TFC y las 16 ORA, toda vez que cada una de estas oficinas actúa de forma independiente, pero bajo coordinación del TFC, lo que hace que la interconexión del sistema financiero en toda la República Federal apremie una estrecha y compleja coordinación y cooperación funcional.

1.2.2. Facultades y control del Tribunal Federal de Cuentas

De conformidad con lo dispuesto en la Ley fundamental, el TFC tiene facultades para revisar el sistema de cuentas públicas, la economía y la legalidad de gestión y las actuaciones presupuestarias, así como rendir un informe anual al Parlamento (tanto al *Bundestag* como al *Bundesrat*), y al gobierno federal.

Su actividad abarca gestiones para partidas anuales que superan los €500 millones, por lo que realiza un control de muestreo, lo que refuerza los mecanismos de transparencia en sus actuaciones. Es el propio TFC quien decide qué sectores fiscalizar (deuda pública; gastos públicos; ingresos fiscales; patrimonio; medidas que tienen repercusiones financieras; y recursos financieros asignados); así como a quienes fiscalizar (Ministerios; Oficinas federales; autoridades superiores; empresas privadas con garantía federal; empresas federales; empresas públicas; entidades públicas; y patrimonios especiales).

Se trata de un Tribunal de Cuentas con amplia capacidad de acción, garantizado por la ley y respaldado por el sistema político alemán. Su actuación permite el control de los fondos de la Federación; las empresas federales, las entidades públicas, la actividad de la Federación en empresas privadas en las que tenga alguna participación, los

ministerios. De la misma forma, vigila que las actividades de los entes fiscalizados se desarrollen en cumplimiento de las leyes y demás disposiciones federales.

En su actividad fiscalizadora, el Tribunal Federal de Cuentas tiene acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y materia de la revisión y puede pedir todos los informes que para ello necesite a los órganos fiscalizados. Su fiscalización no se limita sólo a la revisión aritmética de los datos numéricos, sino que se efectúa también con arreglo a criterios de rentabilidad y eficiencia, ajustados al presupuesto y orientados a rendir beneficios, sea tanto por la vía del ahorro como por la vía de reducción del gasto. Esta actuación está enmarcada en modelar el comportamiento racional del conjunto de la Administración pública alemana, de forma de evitar gastos innecesarios y siendo cada vez más importante el superávit fiscal en todos los gastos y partidas erogadas. (Fernández, 1978)

Las prácticas y actuaciones son generalmente requeridas por distintas instancias de las cámaras del poder legislativo y del gobierno federal, de modo que el TFC asiste en las mejores prácticas a estos órganos para la rendición de cuentas y fiscalización interna de sus procesos, previo su propia evaluación. En el desarrollo de esa actividad, emite propuestas concretas al Parlamento y al Gobierno con el fin de mejorar la calidad del servicio público, obtener ahorros y aumentar los ingresos.

Por otra parte, el Tribunal Federal de Cuentas no tiene atribuciones disciplinarias, en caso de encontrar irregularidades de las que pueda resultar responsabilidad administrativa derivada de que cualquier servidor público, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, falte a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia⁹¹. Tampoco tiene facultades para apuntar responsabilidades resarcitorias ni para aplicar multas o sanciones cuando encuentre daños patrimoniales a la Hacienda Pública, ni puede promover responsabilidades penales o políticas. En todo caso, lo que puede hacer es informar a la administración pública para que ésta promueva las acciones correspondientes a la irregularidad detectada.

⁹¹ Ver el contenido de su Ley Orgánica (*Bundesrechnungshof Act*), y especialmente, consultar el alcance de sus bases legales relativas a las decisiones ejecutivas disponibles en: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/standing-orders>.

Igualmente, tiene derecho a ser oído en el caso en que la administración pública determine no investigar o accionar. Asimismo, informará al Parlamento de las irregularidades encontradas y de los avisos que haya formulado a la administración pública, así como de la promoción o no de acciones por parte de ésta. Son competencias reservadas a otros órganos de justicia con el fin de no vincular al TFC como actor investigador y sancionador al mismo tiempo, haciendo prevalecer los mecanismos de defensa de los potencialmente involucrados en delitos, faltas y/o irregularidades descubiertos por éste.

Entre sus actuaciones de fiscalización, el TFC controla la gestión económica y financiera del conjunto de la administración federal alemana. Abarca desde obras de vialidad hasta la actividad de los correos públicos, pasando por el sistema de seguridad social o la participación del Estado en empresas privadas.

Para ello se organiza por departamentos de fiscalización y control (9 departamentos y 49 divisiones):

1. Departamento I: control financiero, derecho presupuestario y administración pública. Desde este departamento se dirige la coordinación y cooperación con las dos cámaras del Parlamento a través de la Comisión de Cuentas Públicas, y con el Gobierno federal a través de los distintos ministerios vinculados a la materia. Se trata de un departamento de mucho peso funcional en el TFC.
2. Departamento II: Su objetivo está en la fiscalización presupuestaria de los grandes Ministerios, así como cooperar en las actividades de la Comisión de Presupuestos de la cámara baja (*Bundestag*).
3. Departamento III: Es el encargado de revisar cuentas y fiscalizar el ejercicio de las empresas privadas con participación pública, en especial, la red de empresas sucesoras de la reunificación en el campo ferroviario y de telecomunicaciones.
4. Departamento IV: Encargado de los temas relativos al control del gasto en defensa y seguridad interior, servicios policiales y gestión administrativa de cárceles y recintos de detención.
5. Departamento V: Encargado de la fiscalización de las obras públicas, relativas al sistema de transporte y comunicaciones, tanto del sector civil como militar de la administración federal.

6. Departamento VI: Encargado de la fiscalización de los ministerios y oficinas de asuntos sociales (Salud, trabajo, migración, educación).
7. Departamento VII: Encargado de la tecnología y las redes, está orientado a la fiscalización del gasto en materia de personal, administración y servicios auxiliares.
8. Departamento VIII: Encargado de aduanas y comercio, es el encargado de la fiscalización del presupuesto del Ministerio de Hacienda, y del conjunto de agencias públicas en asuntos relativos a la Unión Europea.
9. Departamento IX: Auxilia al departamento VI en los temas sobre asuntos sociales.^{92 93}

Estos departamentos funcionan de forma desconcentrada y en enlace con las ORA, de forma tal, que actúan interdependientes, funcional y coordina con el departamento de presidencia del TFC. No es baladí tal distinción, toda vez que el federalismo y el estricto apego a la autonomía de las ORA en cada *Länder* (provincia) que componen la República Federal de Alemania derivan en compromisos conjuntos desde el TFC para hacer del trabajo compartido tareas que maximicen la eficiencia y eficacia con arreglo en los marcos institucionales entre las 9 ORA y el TFC. Algunos de esos compromisos son:

1. Se informaran recíprocamente sobre la programación de su trabajo fiscalizador para el año siguiente;
2. Coordinaran los controles que van aplicar de forma conjunta;
3. Acuerdo previo sobre fecha de auditorías *in situ*.
4. Compartimiento de información entre el TFC y las ORA sí cada uno de los que participan están de acuerdo.
5. Presentar ante el sistema federal las conclusiones de una ORA por parte del TFC⁹⁴.

⁹² Para un análisis detallado de las divisiones y la organización del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania se puede visitar el enlace electrónico disponible: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation/abteilungen>

⁹³ Se puede apreciar el amplio y extenso organigrama del Tribunal en: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation/abteilungen/organisati-on-chart>

⁹⁴ Bases legales del Tribunal de Cuentas, disponible en: <http://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen>

Derivado de su grado de autonomía, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Si acaso está sometido al control interno que realiza su propio Departamento de Revisión Interna, encargado de examinar la ejecución de su presupuesto. También está sujeto a la vigilancia que realiza su Departamento de Organización, que inspecciona los resultados de su trabajo, en búsqueda del mejoramiento de funciones, tomando en cuenta para ello requerimientos y patrones internacionales.

Igualmente, está sometido – como todos los organismos gubernamentales – al control general que lleva a cabo el Parlamento al examinar la Cuenta Pública sobre todos los ingresos y gastos federales, la situación patrimonial y las deudas, correspondientes a cada ejercicio económico siguiente. Finalmente, está subordinado a la crítica de la sociedad, mediante el Informe Anual que, en una rueda de prensa, presenta el Presidente del Tribunal al público en general.

1.2.3. Presidente y el personal del Tribunal Federal de Cuentas

El presidente del Tribunal Federal de Cuentas tiene las mismas prerrogativas que un magistrado del Tribunal Supremo, y es denominado Comisionado Federal de la Administración, por lo que su objetivo final está en la racionalidad económica del gasto y la maximización de la eficiencia y eficacia en la administración pública.

Es director del Departamento presidencial del TFC, cuyas funciones gestoras están dirigidas al propio funcionamiento del Tribunal, relativos a sus sedes, bienes, organización, seguridad, comunicaciones y personal.

Actúa como asesor tanto del Gobierno federal como del Parlamento, por lo que apoya directamente en la evaluación de los marcos regulatorios aprobados en el Consejo Federal de Ministros. También ejerce como delegado federal para la buena gestión, por lo que tiene autoridad para opinar sobre un amplio abanico de asuntos de su competencia.

El personal adscrito al Tribunal Federal de Cuentas suma 1539 personas, poco más de la mitad distribuido en las nueve (9) ORA en la República Federal. Para ser

miembros de su personal se requiere formación específica y competencias ajustadas que pasan por rigurosos procesos de selectividad competitiva.

El proceso de toma de decisiones es especialmente importante, ya que existe preferencia por los mecanismos colegiados, y refrendados posteriormente a través de la evaluación conjunta. Estas decisiones se producen en lo que se denomina “órganos colegiados” normalmente compuestos por el director de un determinado departamento y el jefe de división competente al asunto tratado, en algunos casos, se produce la participación del vicepresidente o presidente del Tribunal para tomar decisiones, es decir, los órganos colegiados son dúos o tríos de funcionarios que deben tener unanimidad de criterio para adoptar dicha decisión.

En el funcionamiento interno, se produce la conformación de lo que se denomina “El Gran Senado”, instancia conformada por el presidente, vicepresidente, directores de departamentos y algunos jefes de división de todo el TFC para discutir y decidir sobre asuntos de transcendencia relacionados con potenciales reformas o con la aprobación del Informe Anual; en este caso, se requiere de mayoría simple para que sus decisiones sean consideradas válidas.

1.2.4. Cooperación institucional del Tribunal de Cuentas

La cooperación institucional de tipo horizontal se produce por diversos mecanismos de cooperación entre el Tribunal, el gobierno federal y el parlamento, pero en términos del alcance del artículo 114 de la Ley Fundamental de Alemania, es a través de la rendición del Informe Anual que el Tribunal Federal de Cuentas que coopera con el resto del sistema para garantizar su solvencia y eficiencia en la erogación de gastos y partidas públicas.

Por medio de este informe de auditoría a las cuentas públicas, el gobierno y el parlamento deciden el presupuesto, generan incentivos de gastos o reducen partidas, por lo que su importancia es considerada capital para el manejo de las cuentas públicas. A través de ese Informe, el Tribunal Federal de Cuentas comunica a las Cámaras Legislativas, al Gobierno Federal y a los ciudadanos sobre los resultados de auditoría más significativos y presenta una serie de recomendaciones.

Además del informe anual, el Tribunal Federal de Cuentas produce informes especiales sobre algunos procesos de trascendencia para la economía o el sistema financiero alemán, ya sea por criterio propio o por petición del gobierno o parlamento federal. La estrechez cooperativa se revela fundamental con las distintas comisiones del parlamento para mejorar la aplicación de las decisiones del Tribunal, de allí que se integren las comisiones conjuntas con mayor experiencia técnica cada vez con mayor frecuencia.

Así mismo, elabora un informe sobre la aplicación de los resultados implementados en la práctica administrativa con dos años posterior a las deliberaciones parlamentarias de su Informe Anual, lo que suele denominar Informe de Impacto, y se trata de un mecanismo de supervisión a la actividad del propio tribunal y de seguimiento a las mejores prácticas⁹⁵, informe que está generalmente con acceso al público, a los fines de rendición de cuentas.

Al ser Alemania miembro de la Unión Europea, el TFC coopera con el Tribunal de Cuentas de la UE y con el resto de sus socios del bloque. Se trata de un mecanismo de cooperación entre iguales, no sujetos a subordinación, pero sí a una fluidez institucional necesaria para garantizar la eficiencia y eficacia de los órganos de fiscalización superior, tanto en Alemania como en el resto del bloque. La cooperación del Tribunal Federal de Cuentas con entidades fiscalizadoras superiores de otros países se desarrolla en varios niveles en el marco de la INTOSAI, organismo que agrupa a las entidades homólogas en el plano internacional.

⁹⁵ Algunos ejemplos de éstos son: “*Gestión del personal y administración general en el seno de los Órganos Supremos Federales, Evaluar la eficacia de las medidas con impacto financiero en el seno de la Administración Federal, Procesamiento de datos en la Administración Federal – comprobaciones y comentarios acerca de los riesgos relacionados con el uso de la informática y Errores típicos cometidos por la Administración Federal en la determinación del personal necesario*” (Licon, 2009, p. 211)

1.3. La fiscalización en los Estados Unidos de América

El sistema federal previsto en la Constitución de 1786 en los Estados Unidos divide el poder entre el gobierno central (federal) y los 50 estados que le componen y el Distrito de Columbia donde se asientan los poderes federales en la ciudad de Washington. Ello está garantizado en el artículo IV, sección 4 de la carta fundamental que consagra una forma republicana en la constitución de los gobiernos que conforman el total de la Unión⁹⁶.

El poder ejecutivo ejerce las funciones de jefe de gobierno federal y jefe de Estado de la Unión; electo para 4 años y con posibilidad de una reelección, es un sistema de segundo grado. Tiene amplias competencias en diversidad de materias de acuerdo con la normativa vigente.

El poder legislativo, denominado el Congreso federal, está compuesto de dos cámaras (la llamada cámara de representante, la cámara baja; y la cámara de senadores, la cámara alta; ésta última es presidida por el vicepresidente ejecutivo). El Congreso tiene amplios poderes bajo las leyes norteamericanas.

Está facultado no sólo para la elaboración de leyes, sino que controla específicamente todo lo relativo a los gastos federales en que incurre el gobierno; de allí que su capacidad legislativa en tareas de control, seguimiento y evaluación a la gestión fiscal de gobierno sea una de las tareas más resguardadas y protegidas de la función congresista, nominalmente sustraído del artículo 1, sección 9 de la Constitución: *“No se podrá retirar cantidad alguna del Tesoro sino en virtud de asignaciones hechas por ley; además, periódicamente se publicará una declaración y recuento completo de los ingresos y egresos públicos”*. (US Government, 2016)

Este precepto constitucional guarda muy celosamente los pesos y contrapesos en que se inspiraron los llamados padres fundadores de los Estados Unidos en su

⁹⁶ Sobre la *Section 4 - Republican government*, la Constitución establece: *“Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno de ellos en contra de invasiones; y en virtud de la Legislatura, o del Ejecutivo (cuando la Legislatura no puede convocarse) contra la violencia doméstica”*. Disponible en <http://www.usconstitution.net/const.pdf>

compromiso con un gobierno federal débil pero necesario, donde el dinero gastado por éste sea bajo estricto consentimiento del Poder legislativo como representante directo del pueblo y de los estados federados, siendo que el Congreso no sólo autoriza sino que supervisa tal erogación de recursos por medio de solicitudes de declaraciones financieras al titular del Ejecutivo.

Cuando en 1921 el Congreso federal de los Estados Unidos expidió el decreto de *Budget and Accounting Act* (Decreto de presupuesto y contabilidad), sentó las bases modernas de la *Government Accountability Office* (GAO), y de las reglas que rigen el examen y potencial aprobación del presupuesto, incluidos conceptos de ingresos, egresos; así como, del conjunto de mecanismos que regulan la planificación, supervisión y control de los gastos del gobierno federal.

Bajo este marco, el Congreso federal también aprueba el presupuesto de la GAO enviado por su director⁹⁷ al poder legislativo, lo que posibilita modificaciones y prioridades, aunque en la práctica, dichas modificaciones raramente suceden. Nominalmente, se entiende como una oficina del poder legislativo al momento de la asignación de recursos, sin embargo, la GAO tiene autonomía funcional y la ejerce de forma muy amplia.

Como se señaló en el capítulo III y IV, en el caso del sistema federal de los Estados Unidos, el presupuesto puede verse modificado por sucesos naturales o de seguridad, tal es el caso de los sucesos posteriores al paso del Huracane Katrina de 2005. Este suceso impulsó al Congreso a dotar de recursos a la FEMA y la GAO para hacer frente a un proceso adicional no planificado de sus actividades anuales.

La crisis financiera iniciada en 2008 y que duró hasta buena parte de 2013 tuvo especial afectación para los recursos asignados en los presupuestos federales, el Congreso restringió el incremento de personal y otras partidas a la oficina de la GAO, lo que se evidenció en sus planes estratégicos de 2007 – 2012 y 2014 – 2019, éste último vigente. El acento estuvo en la Reserva Federal como vértice de la acción pública contra la crisis,

⁹⁷ Que funcionalmente es denominado Contralor General de la GAO.

aunque ello no significó inacción por parte de la GAO en sus funciones de control y fiscalización que le son propias.

Desde 2010 y por intervalos trianuales un conjunto de pares de la GAO revisan sus procesos, sus técnicas y ofrecen una serie de diagnósticos y recomendaciones a la agencia para mejorar en las funciones de control y fiscalización. La más reciente fue de 2013 y se publicó en 2014, certificando la calidad de las tareas emprendidas desde la GAO.

1.3.1 Una revisión a la Oficina de Auditoría del Gobierno de Estados Unidos de América (*US Government Accountability Office*)

La GAO apoya al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales de fiscalización de los recursos federales, con amplias facultades para investigar todos los asuntos relacionados con la recepción, el desembolso y aplicación de los fondos públicos, y para hacer recomendaciones que persigan una economía más fuerte y una mejor eficiencia en el gasto público federal.

Creada en 1921, su función estará sometida a rigor cuando el gobierno del ex presidente F. Roosevelt desarrolle su programa del New Deal, entre 1933 y 1938, periodo en el cual el gobierno federal incurrirá en enorme erogación de gastos públicos para hacerle frente a la Gran Depresión de 1929 – 1933, por lo que la antigua Oficina de Contabilidad desplegará su control en cada uno de los proyectos⁹⁸. Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945, sin embargo, la GAO principalmente comprobaba la legalidad y adecuación de los gastos del gobierno⁹⁹.

⁹⁸ La GAO pasará de una plantilla de 170 empleados (1921) a una plantilla de 5023 empleados (1940).

⁹⁹ En el lapso de la segunda guerra mundial, la contratación de personal de la GAO pasará de los poco más de 5000 empleados a poco más de 14.000, tres veces antes de entrar en guerra los Estados Unidos en 1942. Su justificación vino dada por la explosión del gasto federal en material bélico, militar, operativo y asistencial del presidente; y con ello, cientos de miles de auditorías a realizar, controles de gastos y fiscalización de cuentas públicas. A pesar de esto, y pasada la segunda guerra mundial, la GAO redujo sensiblemente su tamaño para adecuarse a sus necesidades y las condicionantes del Congreso.

Así la GAO tiene una competencia muy amplia, para examinar el uso de los fondos públicos; evaluar los programas y actividades federales; proveer análisis, alternativas y otros apoyos para ayudar al Congreso en la realización de decisiones de política pública, financiamiento y vigilancia más efectiva; y, para trabajar continuamente para mejorar la economía, la eficiencia y efectividad del gobierno federal, por conducto de una variedad de actividades relacionadas con la vigilancia, el control interno y la previsión.

La última reforma de calado institucional es de 2004, cuando bajo la Ley de Reforma del Capital Humano define la GAO como la *Government Accountability Office*, dejando a tras su denominación como *General Accounting Office*, por lo que optimizó la organización de las funciones y servicios, y especialmente, el alcance, de los servicios llevados a cabo por la moderna GAO.

Algunas de las leyes previas a la reforma de 2004 que han intervenido en la evolución jurídica e institucional de la actual GAO son:

1. *The Budget and Accounting Act* de 1921 (Ley de Presupuesto y Contabilidad)¹⁰⁰;
2. *The Government Corporation Control Act* de 1945 (Ley de Control de la Corporación Gubernamental);
3. *The Budget and Accounting Procedures Act* de 1950 (Ley de Procedimientos de Contabilidad y Presupuesto)¹⁰¹;
4. *The Legislative Reorganization Act* de 1970 (Ley de Reorganización Legislativa);
5. *The Impoundment Control Act* de 1974 (Ley de Control de Confiscación de 1974);
6. *The Inspector General Act* de 1978 (Ley General del Inspector);
7. *The General Accounting Office Act* de 1980 (Ley Oficina General de Contabilidad)¹⁰²;
8. *The Competition in Contracting Act* de 1984 (Ley de Contratación);
9. *The Chief Financial Officers Act* de 1990 (Ley de los Funcionarios Públicos Titulares de Finanzas de 1990)¹⁰³;

¹⁰⁰ <https://bulk.resource.org/gao.gov/67-13/00001A37.pdf> Consultada el 14/03/2016

¹⁰¹ <https://bulk.resource.org/gao.gov/81-784/00001FBD.pdf> Consultada el 14/03/2016

¹⁰² <http://uscode.house.gov/statutes/pl/96/191.pdf> Consultada el 11/03/2016

¹⁰³ <http://www.dol.gov/ocfo/media/regs/cfoa.pdf> Consultada el 11/03/2016

10. *The Government Management Reform Act* de 1994 (Ley de Reforma de la Administración Gubernamental).

La GAO es de esta manera un organismo de control externo que apoya al Congreso en la fiscalización de la acción del Gobierno, internacionalmente denominada como entidad de fiscalización superior (Capítulo IV). A este respecto establece:

“Nuestra misión es apoyar el Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y para ayudar a mejorar el rendimiento y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal para el beneficio del pueblo estadounidense. Proporcionamos al Congreso la información oportuna sustentada en la objetividad, en hechos, de carácter no partidista, no ideológico, de una manera justa y equilibrada. Nuestros valores fundamentales son la rendición de cuentas, la integridad y la fiabilidad que se reflejan en todo el trabajo que hacemos. Operamos bajo estrictos estándares profesionales de revisión y referencias; todos los hechos y análisis que aparecen en nuestro trabajo son revisados para la exactitud. Además, nuestras políticas de auditoría son consistentes con los Principios fundamentales de auditoría (nivel 3) de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.” (GAO, *Overview*, 2016)

La mayoría del trabajo que realiza es a petición del Congreso, lo que concentra el trabajo de la Oficina entre auditorías, inspecciones y evaluaciones que realiza a solicitud previa de las comisiones del Congreso o de algunos de sus líderes¹⁰⁴; aunque y enmarcado en el conjunto de leyes vigentes, la GAO desarrolla labores específicas asignadas por éstas en tareas de acción con el poder ejecutivo o con agencias del sistema federal en general.

En el control que lleva a cabo, la GAO no se limita a lo posterior (*ex post*). Realiza controles previos y concomitantes a través de evaluaciones de los programas federales, de las políticas, operaciones y resultados de las acciones gubernamentales en el sistema

¹⁰⁴ La GAO pertenece al Poder Legislativo. Esa pertenencia es sin perjuicio de que la GAO goce de autonomía para determinar su organización interna y reglamentar lo concerniente a la selección, reclutamiento y matrícula de su personal.

económico y financiero; y de otro tipo como las auditorías de gestión, a fin de determinar si los fondos públicos se gastan eficiente y eficazmente, así como de conformidad con las leyes aplicables.

Entre las ofertas de cartera de servicios, está la posibilidad de realizar investigaciones tendientes a determinar la ejecución de actividades ilegales o impropias con recursos públicos; análisis detallados de las actividades gubernamentales; así como una serie de compromisos colaborativos con diversas agencias del poder ejecutivo en materia de asesoría y orientación metodológica para orientar sus resultados al esfuerzo compartido de transparencia y rendición de cuentas.

El control de la GAO es general en todo el sistema federal de los Estados Unidos, quedando sujetos a fiscalización todos los departamentos y agencias que componen al sistema; también las empresas privadas con participación pública, así como todos los entes que de alguna forma manejen o se constituyan con dinero público del presupuesto federal.

De esta manera, la GAO controla las asignaciones de recursos, las operaciones estatales, los ingresos fiscales, los contratos públicos y las obras públicas, entre otras funciones específicas. Un caso puntual de ello es el Informe financiero anual que el Departamento del Tesoro y la Oficina de Presupuesto de la Presidencia Ejecutiva deben presentar al Congreso desde 1994, tras la revisión previa del cuerpo de inspectores generales. Este informe anual es revisado por la GAO, y emiten opiniones al respecto; de allí que sus dictámenes y juicios revelen la importancia y prestigio que la Oficina tiene para todo el sistema federal.

La GAO emite declaraciones de ese Informe anual, en donde tienen cabida cuatro tipos de opiniones:

- a) *“Opinión no cualificada, en la que se indica que la información de las declaraciones se presentan de manera aceptable conforme a los principios de contabilidad determinados por el gobierno;*

- b) *Opinión cualificada, en la que se refiere que hay desviación de los principios de contabilidad, pero que no afectan la precisión de las declaraciones tomadas en su conjunto;*
- c) *Opinión adversa, en la que se señalan fallas que comprometen la precisión de las declaraciones en su conjunto; y*
- d) *Renuncia de responsabilidad, en que la GAO expresa que se encuentra incapacitada para emitir una opinión cualificada, no cualificada o adversa debido a problemas de información”.* (Ríos, 2007, p. 137)

1.3.2. El personal y el director de la GAO

Al ser una oficina del Congreso en el presupuesto, es necesario resaltar lo relativo a la política de personal estipulado en la citada ley de reforma de capital humano de 2004, por la que se disocia el pago de remuneraciones del sistema federal a los empleados de la GAO. Se trata de una medida única y específica, tendiente a desvincular cualquier presión que los diversos órganos de la administración federal puedan efectuar contra las labores emprendidas desde y por la GAO. A través de esto,

1. Establece un sistema de remuneraciones que pone mayor énfasis en el trabajo desempeñado, a la par que se protege el poder adquisitivo de quienes están realizando una labor plausible;
2. Da a GAO autoridad permanente respecto de aspectos laborales como el ofrecimiento de jubilación anticipada, entre otros;
3. Permite que ciertos empleados y oficiales con menos de tres años de servicio federal obtengan aumentos anuales al retirarse; y
4. Autoriza un programa del intercambio con organizaciones del sector privado.

Con los procesos de reducción de personal y readecuación del presupuesto entre 2009 – 2011, la GAO cuenta en la actualidad con aproximadamente 3.300 trabajadores, integrados en equipos de investigación, fiscalización y evaluación que, a través de los años, se han adaptado a los requerimientos de los nuevos tiempos. La sede del organismo se halla en la ciudad de Washington, pero también tiene oficinas establecidas en 11 ciudades importantes de los Estados Unidos (Boston, MA; Norfolk, VA; Dayton, OH;

Chicago, IL; Atlanta, GA; Huntsville, AL; Dallas, TX; Denver, CO; Los Ángeles, CA; San Francisco, CA; y, Seattle, WA).

El director de la GAO lo ejerce el contralor general, electo por el propio presidente de los Estados Unidos de una terna elaborada por el Congreso a través de la Cámara de Representantes¹⁰⁵ y que de forma posterior debe ser ratificada por el Senado.

El nombramiento del Contralor General es por un periodo de 15 años. Este plazo largo da a la GAO una continuidad en su dirección, que es de duración excepcional dentro del gobierno de los Estados Unidos, siguiendo lo pautado en la Ley de 1980 sobre su proceso de elección y las pautas de su ejercicio. La vacante se produce por medio de la renuncia de su titular, siempre que se cumplan dos condiciones, tener igual o más de 70 años y haber ejercido al menos 10 años de su periodo.

Por su parte, las destituciones del titular de la GAO sólo son posibles en estrictas condiciones muy detalladas en la normativa, esto como una garantía de la autonomía organizacional de la GAO: a) incompetencia física permanente, b) comisión de delitos graves y faltas graves a la moral y c) malversación de fondos. En el procedimiento de remoción intervienen tanto el presidente de los Estados Unidos como el Senado, por lo que suele producirse una pequeña crisis institucional, como la sucedida en 2009 cuando se produjo por primera vez.

El texto constitucional es omiso en señalar un catálogo exhaustivo de los altos funcionarios públicos que puedan ser sujetos de las acusaciones oficiales. Sólo alude, designándolos expresamente, al Presidente y al vicepresidente de los Estados Unidos de

¹⁰⁵ Terna elaborada por una comisión especial conjunta designada en el Congreso, y compuesta de: a) El *Speaker of the House* de la Cámara de Representantes; b) El Presidente *Pro Tempore* del Senado; c) Los líderes de la mayoría y la minoría legislativas de la Cámara de Representantes y del Senado; d) El Presidente y el líder de minoría de la Comisión sobre Seguridad y Asuntos Gubernamentales, del Senado; y, d) El Presidente y el líder de minoría de Comité de Supervisión y Reforma del Gobierno, de la Cámara de Representantes. Este proceso de designación del Contralor General de los Estados Unidos fue empleado por primera vez en 1981, cuando fue designado el sexto contralor de este país, Carlos A. Bowsher (1981 – 1996), al séptimo Contralor General, David M. Walker en 1998 y al actual Contralor General, Gene Dodaro para el periodo 2010 – 2025.

América, para insertar después una fórmula general que engloba a todos los funcionarios civiles, sin distinción. (Licon, 2009).

1.3.3. Historia de la Agencia

El surgimiento de la GAO se produce en 1921, en el marco de las consecuencias para los Estados Unidos de la crisis del comercio internacional como consecuencia del fin de la primera guerra mundial (1915 – 1919) y el aislacionismo reinante en su política exterior. Antes de existir la GAO, era el Departamento del Tesoro – ente dependiente del poder ejecutivo – quien tenía las funciones de control del presupuesto, limitadas a revisar la exactitud, el ajuste y la preservación de las cuentas públicas de las oficinas del Gobierno Federal.

A partir de la entrada en vigor del Decreto de Presupuesto y Contabilidad, las funciones de fiscalización del Departamento del Tesoro pasaron a la GAO, que asumió las responsabilidades de auditoría y contabilidad de los recursos públicos.

“El origen de la GAO tiene como antecedente el caos en que se encontraba la gestión financiera federal de los Estados Unidos de América después de la Primera Guerra Mundial. El déficit presupuestal por el gasto militar, con el desmedido incremento de la deuda nacional, hicieron ver al Congreso que necesitaba más información y un mejor control sobre el gasto gubernamental. Así, nació la GAO con un amplio mandato para investigar cómo se gasta el Poder Ejecutivo los dineros federales, y para informar al Congreso acerca de las irregularidades en la gestión financiera de esos recursos. Ello para que el Congreso pudiera tomar, en su caso, las medidas pertinentes. Más tarde, la legislación amplió y mejoró el papel de la GAO, pero la Ley de Presupuesto y Contabilidad sigue sirviendo como base para sus operaciones. Ese mejoramiento fue en respuesta a las necesidades del Congreso y de la nación norteamericana”.
(GAO, 2016)

Al ser una cesión de competencias de un departamento del Ejecutivo, las esferas de colaboración han sido generalmente muy amplias, siempre manteniendo la independencia y autonomía de la GAO. Esta colaboración se ve especialmente reflejada

en la elaboración del presupuesto federal diseñado por el Ejecutivo antes de presentarlo al Congreso federal.

La GAO, de acuerdo con el profesor e historiador Maarja Krusten (2001), ha trabajado de forma continuada para ayudar a las agencias y oficinas dependientes del poder ejecutivo en sus actividades de control y sistemas de contabilidad.

Su expansión pasada la segunda guerra mundial (1939 – 1945) le llevará a un programa de profesionalización intensiva de su plantilla laboral entre 1950 y 1960, reduciendo su personal a la mitad. En este periodo la GAO se internacionaliza, abre oficinas técnicas en Europa occidental y Japón, para verificar *in situ* los ingentes programas de reconstrucción que EEUU lideraba en materia de infraestructuras y los equipamientos militares en un nuevo orden mundial dominado por la Guerra Fría con la ex URSS.

Caso particular afirma el profesor Krusten (Ibid) sucede en 1973 cuando la GAO decide abrir una oficina en Saigón para verificar los gastos militares de la guerra de Vietnam y la participación de los Estados Unidos. Esto se hizo como consecuencia de una petición formal del Congreso, quien consideraba requería información específica de cómo los programas del gobierno federal se estaban ejecutando.

La experiencia internacional, y especialmente Vietnam, redimensionarán el papel de la GAO, quien a fines de 1970 sumaría la función – de facto – de evaluación de los programas del gobierno federal, es decir, implicaría una evaluación previa a la ejecución de las acciones gubernamentales.

La agenda se amplió de manera sensible para las actividades de la GAO entre 1970 y 1980, desde la política energética, la protección de consumidores, el manejo de la política medioambiental por la FEMA, y políticamente, el gran escándalo de *Watergate*¹⁰⁶.

¹⁰⁶ En 1974, el Congreso ensanchó las facultades de la GAO y le dio una mayor responsabilidad en el proceso presupuestario. Con las nuevas atribuciones, el personal del organismo -la mayoría contadores- empezó a mejorar su perfil para adaptarse a los cambios en el trabajo. La GAO comenzó a contratar científicos, actuarios y expertos en diversos campos, tales como la atención de la salud, las políticas públicas y la informática.

En la siguiente década, la GAO asume actividades preventivas, desde la identificación de áreas de riesgo para el gobierno federal, el análisis para la eficiencia presupuestaria hasta el desarrollo de estrategias para mejorar la administración financiera de las oficinas federales; un conjunto de funciones alineadas con las llamadas mejores prácticas que se estaban produciendo de forma general en las reformas de la administración pública en general, y en las entidades de fiscalización superior como la GAO en particular¹⁰⁷.

Alejandra Ríos (2007) señala el trabajo de la GAO en la identificación de riesgos y advertencias que señaló al ejecutivo federal sobre el endeudamiento que se produce en la década de 1980 – 1990:

“En la década de 1980, por ejemplo, en repetidas ocasiones, la GAO advirtió sobre el fracaso del gobierno para controlar el gasto deficitario y señaló las deficiencias en las operaciones gubernamentales. En 1986, con un equipo de investigadores profesionales, muchos de ellos con antecedentes de aplicación de la ley, la GAO llevó a cabo el examen de denuncias de posible mala conducta civil y penal de servidores públicos.” (p.146)

A los fines del siglo XX la GAO se había convertido en una institución de enorme prestigio, dado la independencia de sus informes, recomendaciones y la amplitud de sus funciones, todo un proceso evolutivo acompañado por el Congreso y refrendado por el Ejecutivo sobre las competencias iniciales de la agencia.

Los estudios de fiscalización, las evaluaciones previas, los exámenes financieros y el entorno de seguridad del sistema apuntalaron esta nueva dinámica de la GAO. Sin embargo, la crisis de 2008, y especialmente, la desregulación del sector financiero como génesis del ello (2004 – 2007) puso entredicho muchas de las acciones previas.

Durante ese periodo, específicamente en el año 2005, la GAO creó una nueva unidad interna denominada Unidad Forense y de Auditoría Especiales, una especie de unidad elite formada por ex agentes e investigadores de las Oficinas de Investigaciones

¹⁰⁷ Reformas bajo el modelo de Nueva Gerencia Pública (NGP), capítulos I y II, auspiciadas por la OCDE y lideradas por el gobierno de Thatcher en Reino Unido entre 1973 y 1979.

Especiales de diversos departamentos federales para proporcionar al Congreso información delicada relativa a auditorías e investigaciones de fraude, despilfarro y abuso, así como evaluaciones de vulnerabilidades de seguridad y otros servicios de investigación. Es una unidad donde funciona un sistema en línea diseñado para facilitar la notificación de las denuncias de fraude, despilfarro, abuso o la mala gestión de los fondos federales, y que obtuvo especial relevancia en el Plan Estratégico 2007 – 2012 que la GAO presento al Congreso en su momento.

Con la salida de su director, el contralor general en 2009, y la batería de medidas legislativas del Congreso, la GAO a partir de 2010 ha ido sumando controles preventivos a los encargados de las formulaciones de políticas públicas en su tarea de alertar ante posibles riesgos, especialmente referidos a la rendición de cuentas en el manejo de los ingentes recursos, no exentos de polémica en las coordinaciones con la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro.

1.3.4. Supervisión, visión y previsión

Anclada en la rendición de cuentas, la integridad y la confiabilidad como valores en su misión, la GAO desarrolla sus funciones de supervisión, visión y previsión en las actividades que ejecuta.

Con el propósito del fortalecimiento de la economía – en términos de la efectividad, credibilidad y eficiencia – la GAO vigila los programas y operaciones federales de recursos públicos, llevando información sensible al Congreso para cumplir con su misión supervisora. Para hacer esto posible la GAO establece un código de conducta de sus actuaciones, del desarrollo de sus funciones y del comportamiento de sus funcionarios.

La integridad juega un importante rol en la labor institucional de esta oficina, por lo que insiste en calificarse como no partidaria, no ideológica y con una actuación sujeta a la información veraz y acciones justas. Esta integridad y el profesionalismo de sus acciones le han granjeado confiabilidad en sus acciones, recomendaciones e informes, tanto públicos como privados, una política explícita de la GAO en torno a la rendición de cuentas en sus dos acepciones, informativa y punitiva.

Con base en estos valores realiza cabalmente sus funciones de supervisión, visión y previsión, llevando a cabo auditorías de resultados y auditorías financieras, certificaciones e investigaciones, así como emitiendo opiniones jurídicas, resoluciones y dictámenes para el Congreso.

Supervisión, visión y previsión mediadas por la función principal de la GAO: el control. La función contralora tanto de forma previa, durante, como posterior a la ejecución de un programa o acción del gobierno es esencial para el despliegue de las herramientas técnicas, jurídicas e institucionales que le otorga poder a esta Oficina.

Este control previo (ex ante) se centra en el establecimiento de criterios y en la creación de normas que sirve de base para realizar después otro tipo de control; y, también consiste en la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se está juzgando. El control concomitante es el que se realiza durante la ejecución del acto, desde su inicio hasta su conclusión. El control es posterior (*ex post* o *a posteriori*) cuando se ejerce una vez que ha terminado el acto, cuando éste ya está consumado. Con ello la GAO evidencia si los programas están cumpliendo sus objetivos y comprueba si suministran un buen servicio al público, su misión final.

La diferencia con otras agencias de control, es que la GAO le suma un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las actividades estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la acción total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

“La GAO se encarga de determinar si los fondos federales están siendo gastados eficientemente (que no se hayan despilfarrado) y efectivamente (que en realidad se hayan gastado); realiza la investigación de actividades ilegales e inapropiadas; reporta al Congreso que tan bien los programas y políticas están logrando sus objetivos; analiza las políticas y lineamientos para la consideración del Congreso; que emite decisiones legales y dictámenes, tales como recomendaciones e informes sobre la entidad fiscalizada; y, aconseja al Congreso y a los jefes de las agencias ejecutivas sobre maneras de hacer un gobierno más eficiente, eficaz, ético, equitativo y responsable”. (Licon, 2009, p. 37)

Es de resaltar que la competencia fiscalizadora de la GAO está diseñada para asegurar, en términos constitucionales, la rendición de cuentas de la rama ejecutiva ante la rama legislativa y la sociedad.

1.3.5. Mediciones del rendimiento de la GAO

Las mediciones de rendimientos de la GAO se produce por dos vías, una interna a través de evaluaciones sobre el alcance e impacto de sus recomendaciones informes, los métodos empleados y la experiencia de su contenido por medio de evaluaciones de pares (*peers reviews*) y de forma externa por conducto de la rendición de informes del contralor general al Congreso.

Estas evaluaciones de colegas (*peers reviews*) se producen cada 3 años¹⁰⁸, donde agencias independientes realizan control al sistema de calidad que aplica GAO en su trabajo auditor sobre las políticas gubernamentales, el objetivo está en determinar su está adecuadamente diseñado y operando de una manera efectiva. Dice GAO,

“La revisión por pares incluye una revisión de la documentación de auditoría, las pruebas de las áreas funcionales, y entrevistas con el personal. Los revisores informan al Comité Ejecutivo, la administración y los miembros del personal. Comenzando con la revisión por pares de 2010, un equipo internacional de instituciones superiores de auditoría lleva a cabo la revisión por pares de rendimiento y auditorías financieras. Anteriormente, la revisión de las auditorías de gestión se llevó a cabo por separado de la revisión de las auditorías financieras (una empresa de contabilidad pública certificada internacional llevó a cabo la revisión por pares de los trabajos de auditoría financiera).” (GAO, 2014)

La GAO realiza estudios y evaluaciones para determinar la manera en que puede mejorar sus servicios. Esos estudios y las evaluaciones han incluido un análisis de los

¹⁰⁸ Los resultados más recientes datan de septiembre de 2014 cuando se publicó el informe de la revisión de pares realizada a la GAO en su evaluación sobre las prácticas de gestión y auditoría financiera llevadas a cabo en el año 2013. De acuerdo con las conclusiones, la GAO asegura la calidad de sus conclusiones a través de un diseño adecuado y eficaz, donde la gestión de calidad y la independencia funcional tienen un importante rol para el desempeño de la agencia. Se trata de un Informe independiente, disponible en su página web: <http://www.gao.gov/about/internationalpeerreviewrpt2014.pdf>.

procesos administrativos de la GAO y las formas de determinar la satisfacción del Congreso y de la ciudadanía en general. Otra forma que emplea, para asegurar que está logrando sus objetivos, es examinar el impacto de su labor pasada y utilizar esa información para dar forma a su labor futura.

La GAO evalúa las medidas adoptadas por los organismos federales y el Congreso en respuesta a las acciones por ella recomendadas. Los resultados de esas evaluaciones se presentan en términos de los beneficios financieros y beneficios no financieros que reflejen el valor del trabajo de la GAO. Además, supervisa activamente la situación de sus conclusiones y recomendaciones, que aún no se hayan cumplido, y las da a conocer en su informe anual al Congreso y al público.

Proporciona información imparcial y equilibrada para apoyar al Congreso en el desempeño de sus responsabilidades constitucionales; la mayor parte de esta información se consolida y se reporta en respuesta a solicitudes específicas de trabajo del Congreso, sean éstos en forma de reportes e informes especiales, y un informe anual que se remite a las comisiones investigadoras del Congreso. Asimismo, entrega un informe a los Comités de Jurisdicción de ambas Cámaras, sobre las reglas más importantes propuestas por las mismas agencias federales para mejorar su gestión.

Además del informe anual, también emite un informe bienal, donde proporciona datos acerca de la situación de las principales operaciones de alto riesgo del gobierno, consideradas así porque son las más vulnerables al despilfarro, el fraude, al abuso y a la mala gestión de la administración pública federal.

La GAO publica cada año entre 1200 o 1300 productos, tanto en formato electrónico como en formato impreso; más de 350 opiniones en respuesta a peticiones del Congreso, más de 400 *Blue Books* (reportes temáticos), sólo publicables cuando la información contenida no sea considerada clasificada y no esté sometida a investigación por el Congreso¹⁰⁹; en conjunto, los productos de la GAO, casi siempre, contienen las

¹⁰⁹ Carta de informes y otros escritos de correspondencia; testimonios y declaraciones emitidos en forma oral por uno o varios de los altos ejecutivos de la GAO en una audiencia, que se ofrecen para su inclusión en el registro del Congreso; Informes orales, que suelen entregarse directamente al Congreso por los miembros del personal de la GAO, y Decisiones y opiniones sobre el alcance

conclusiones y las recomendaciones emitidas que permiten a ese organismo alcanzar sus objetivos estratégicos externos y contribuir no sólo al incremento de la rendición de cuentas en el proceso del gasto público, sino a la mejora en la credibilidad de los contribuyentes en el gobierno federal estadounidense. (Licona, 2009)

Un documento especial en este tenor constituyó *The Principles of Federal Appropriations Law*, elaborado por la GAO en 2011 a solicitud del gobierno federal como guía para comprender los llamados crédito *subprime* y la crisis hipotecaria que indujo a la recesión global posterior.

Una medición de rendimiento del trabajo efectuado por parte de la GAO, en el logro de sus objetivos estratégicos, se produce en las funciones asignadas a su Contralor General, quien por medio de una variedad de medidas cuantitativas anuales, con objetivos de rendimiento, hace públicos los resultados y la rendición de cuentas anual de los informes que describen los progresos del organismo en el logro de sus medidas de la ejecución.

El control de las actividades, la administración del organismo, la revisión de operaciones, el cumplimiento de los indicadores de producción, la valoración en términos de eficiencia, eficacia, oportunidad y ahorro de las medidas recomendadas, son todas tareas desempeñadas por la Oficina del Contralor General para evaluar el rendimiento del trabajo desempeñado por la GAO.

Para ello, y dentro de sus planes estratégicos, ya previstos desde 2004 y vigentes en sus renovaciones (2007 – 2012 y 2014 – 2019), la GAO emplea para la evaluación de su rendimiento cuatro indicadores: los resultados, los destinatarios de sus servicios, su personal y sus operaciones internas, es decir, un objetivo interno, dirigido a maximizar la productividad de la GAO, a través de esfuerzos tales como la inversión de manera constante en la información tecnología; conseguir la evolución del equipo humano y aprovechar los conocimientos y experiencias adquiridas por el organismo.

y el ejercicio de las facultades de los funcionarios federales, entre otros de sus muchos *productos* “no financieros”.

Los mismos procedimientos que exige la GAO a las instituciones supervisadas del sistema federal, los aplica a su propia administración. Las reglas y la manera de operarlas son parte de los informes anuales y plurianuales que publica de cara al conocimiento público.

En términos del rendimiento externo, las facultades de la GAO están fundamentalmente alineadas en dirección a los tres primeros objetivos, que abarcan temas tanto nacionales como internacionales en la medida en que el gobierno federal sirve a los intereses actuales y futuros de los Estados Unidos.

Ahora bien, el informe anual constituye el documento más importante de evaluación concomitante (durante) y a posteriori del trabajo de la Oficina; de allí que tanto la calidad de su contenido como el alcance de sus conclusiones sean objeto minucioso de evaluación de parte del Congreso como de todo el sistema federal fiscalizado por la GAO. Dice Alejandra Ríos (2007, p.142) que,

“El citado informe incluye indicadores cuantitativos de beneficios financieros y no financieros de la labor de la GAO, recomendaciones ejecutadas y número de testimonios y tiempo de respuesta a peticiones legislativas. En el documento, la GAO establece metas a cumplir en el período siguiente. Copia de ese informe se envía a la Comisión de Asuntos de Gobierno del Senado y a la Comisión de Reforma de Gobierno de la Cámara de Representantes”.

Conocido como *El Informe*, se trata de un reporte de desempeño y rendición de cuentas que el titular de la GAO entrega al Congreso sobre las actividades realizadas el año inmediatamente anterior; con datos precisos de las acciones llevada a cabo por la agencia; el personal de apoyo que asignó a comisiones legislativas; los costos de actividades de investigación y análisis de cada unidad administrativa (durante los tres años anteriores al año fiscal en el que el informe es presentado); y propuestas de legislación para hacer más eficiente el trabajo de GAO en el presente y de cara a los desafíos previsto a futuro. Este es un método de control externo de parte de la ciudadanía sobre las actividades de GAO, ya que el informe en su contenido es público, y en su deliberación está sometido a interpelaciones en el Congreso, haciendo que por medio de

ello, se produzcan juicios de valor sobre sus actividades por parte de la ciudadanía en general y de los medios de comunicación.

1.4. Comparación de principios, marcos e instituciones y prácticas de fiscalización

Siguiendo la tesis conductista del profesor y politólogo alemán Rainer Olaf Schultze de que el objetivo esencial en cohesionar sociedades diferentes en función del sistema político y de gobierno que proyecte el Estado a sus conciudadanos, hace que todo régimen federal tenga al menos dos funciones esenciales:

1. La separación y delimitación del poder mediante la división vertical de poderes, dando protección a las realidades colectivas singulares (de carácter étnico, cultural, con identificación de espacio) otorgándoles autonomía territorial.
2. Desarrollar una función integradora y vertebradora en sociedades heterogéneas. El federalismo supone construir e institucionalizar un equilibrio en el que pueda armonizarse un nivel de unidad y un nivel de multiplicidad, posibilitando la integración de objetivos sociales diversos.

La esencia de cualquier modelo de federalismo, por tanto, está anclada en la descentralización de la administración y en compartir el poder político. Las formas de hacerlo y encauzarlo institucionalmente dependerán como señala Olaf del conjunto de realidades colectivas que se hayan producido en determinado país.

Se trata de la descentralización de la organización política y administrativa como contribución a la optimización del ejercicio democrático de los ciudadanos, de la distribución de los recursos, la adecuación y acercamiento de los servicios públicos al ciudadano, en función de las peculiaridades y demandas consecuentes; de allí, que dentro del régimen federal se produzcan formas estructurales entre:

- a) Una federación, es decir asociación de varios Estados, que ceden soberanía a un poder federal y se estructuran como una sola nación;
- b) Un Estado unitario con estructuras federativas o descentralizadoras; y,
- c) Un conjunto de Estados confederados, o una Confederación de Estados.

A su tiempo el profesor de la Universidad Beckley de California en los Estados Unidos, Brian Loveman, asume que para que un determinado sistema político puede ser considerado federal, las estructuras estatales de decisión (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) deben estar presentes tanto en el nivel federal como en el nivel estatal, y ello debe estar garantizado en la Constitución común, no pudiendo ser anulado por ninguno de los dos niveles.

En el caso que nos ocupa, los modelos federales de Alemania y los Estados Unidos responden a lógicas formativas distintas, y de allí que priven relaciones distintas entre las unidades que conforman cada sistema federal.

El sistema alemán es un federalismo cooperativo, que solo es posible a partir de un irrenunciable sentido de unidad, que hace del sistema una estructura oscilante entre lo que podría ser entendido como una especie de centralismo y una gran cooperación para la ejecución de las tareas, sin perder el espacio de independencia de los Estados. El sistema federal alemán posee estructuras centralizadoras considerables que, por otra parte, hunden sus raíces en el mismo proceso de integración europea.

Una reforma constitucional de 2006 otorgó mayor capacidad decisoria a los *Länders* frente al *Bundesrat* (Cámara Alta), ésta última conformada por representantes de los propios gobiernos regionales, pero en la práctica altamente burocrática para su proceso de toma de decisiones.

En el caso de los Estados Unidos su génesis se dio por amenazas externas a su independencia, el federalismo americano por tanto es el resultado de una cesión competitiva de competencias estatales al nivel federal, y no tanto, una asociación de tipo cooperativa transformada en régimen federal. Como se señaló claramente al inicio del capítulo III, el sistema federal americano responde a las necesidades e intereses de los Estados, por lo que fue expresamente diseñado para conformar un ejecutivo débil frente a un legislativo poderoso.

Una diferencia significativa entre ambos es que mientras en Alemania son el gobierno y parlamento federales quienes definen, a las administraciones de los Estados federados, lo que éstas han de ejecutar; en el caso americano, el gobierno federal tiene

limitadas competencias – normalmente sujetas a juicios en el Tribunal Supremo de Justicia – para modificar legislaciones estatales.

En términos de arquitectura constitucional existen claras diferencias también, mientras la vigente constitución de 1786 en los Estados Unidos es bastante laxa sobre las competencias y mecanismos de articulación entre los diferentes niveles de gobierno en el sistema federal; la constitución alemana de 1990 y modificada por última vez en 2006 es explícita en torno a ello. Se trata de una diferencia no menor respecto al espíritu del legislador en la técnica constitucional.

En la comparación de las entidades de fiscalización superior de Alemania (El Tribunal Federal de Cuentas), y de los Estados Unidos de América (la Oficina de Rendición de Cuentas) se nota que la situación legal y las circunstancias y necesidades de cada país determinan las características de su entidad fiscalizadora. Por ejemplo:

1. En Alemania, las principales atribuciones de la entidad de fiscalización superior constan en su Código Supremo. Por el contrario, en los Estados Unidos de América no, pues la GAO ni siquiera está mencionada en la Constitución.

En Alemania, la Ley Fundamental prevé la existencia del Tribunal Federal de Cuentas como organismo supremo del control externo, que examina la gestión financiera de la Federación y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos.

En los Estados Unidos, la Constitución asigna al Congreso la facultad para controlar, mediante ley, lo correspondiente al gasto público federal. Para apoyar al Congreso en el cumplimiento de esas responsabilidades constitucionales, existe la GAO, creada mediante una ley secundaria. La GAO está sujeta a la vigilancia del Congreso

2. Tanto en Alemania como en los Estados Unidos de América, la entidad de fiscalización superior tiene facultades de revisión ex post y de control previo, cooperan con los diversos órganos de los niveles de gobierno y ejercen funciones de supervisión, control y evaluación.

En el caso del TFC alemán, el control que realiza abarca la legalidad y regularidad de las operaciones, la rentabilidad, la utilidad, la economicidad y la eficiencia de las operaciones estatales. En su tarea, no tiene atribuciones disciplinarias; mientras su par americano, la GAO, también goza de medidas de supervisión y control que lleva a cabo es tanto previamente como durante (concomitante) como a forma *posteriori*, con amplias facultades de evaluación de programas y para la verificación de la legalidad, así como respecto de la investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno federal. Pero carece de facultades directas de sanción, en caso de encontrar irregularidades.

3. En Alemania, la independencia de la entidad de fiscalización es plena, a tal grado que ninguna institución puede ordenarle la realización de auditorías a su vez, en los Estados Unidos de América, la GAO es un organismo subordinado al Congreso, y casi el 90% de su trabajo responde a peticiones de éste.

El Tribunal de Cuentas Federal tiene plena independencia en relación con los poderes Ejecutivo, Legislativo e incluso respecto del Poder Judicial, estando únicamente sometido a la ley. Ninguna institución puede ordenarle la realización de auditorías; él decide el calendario, la forma y el enfoque de las auditorías a realizar. Y tiene plena autonomía presupuestal. Sus relaciones con el Parlamento y el Gobierno se dan mediante informes anuales, acerca de los resultados de la revisión de las cuentas que realiza. También mantiene una red de contactos con otros tribunales de cuentas nacionales y con entidades fiscalizadoras de organismos inter y supranacionales.

En los Estados Unidos es el Congreso quien modela los productos otorgados por la GAO, a pesar que con las reformas de 2009 tiene mayores competencias propias, sigue de forma constitutiva bajo la subordinación del Congreso, si bien tiene autonomía en su organización, contratación y formación de su personal.

4. En Alemania, las entidades de fiscalización están regidas por un órgano colegiado, el Tribunal Federal de Cuentas sólo actúa como coordinador de las Oficinas Regionales de Auditorías (ORA), bajo un esquema de cooperación recíproca. En Estados Unidos la GAO no sólo coordina, sino que ejerce autoridad en sus 11 oficinas en todo el país, las que son representaciones de la GAO, con un solo contralor general para todo el sistema a nivel federal.

5. En Alemania los Tribunales de Cuentas no está sujetos a una supervisión, permanente ni periódica, por parte de un órgano de control externo; si acaso están sometidos a su propio control interno. En cambio, en el caso de los Estados Unidos de América, la entidad fiscalizadora está sujeta a la vigilancia del Parlamento, independientemente del control interno que lleve a cabo el propio organismo, y a evaluaciones periódicas por agentes pares externos.

Mientras el Contralor General de la GAO define y aprueba el plan rector de la institución, anual y plurianual atendiendo a las prioridades que le marca el Congreso; en Alemania el TFC no está sujeto a una revisión permanente o periódica por parte de un órgano de control externo que lo fiscalice. Sólo está sometido al control interno que realiza su propio Departamento de Revisión Interna.

Tabla N° 9. *Fiscalización en Alemania y EEUU: Semejanzas y diferencias*

Indicadores	Alemania	Estados Unidos
Entidad de Fiscalización Superior	Tribunal Federal de Cuenta (TFC)	<i>Government Accountability Office (GAO)</i>
Otras EFS	Oficinas Regionales de Auditoría (ORA) en los <i>Länders</i>	Oficinas de la GAO en distintas ciudades de los Estados Unidos.
Tipo de Federalismo	Cooperativo	Competitivo
Fundamento jurídico	Constitución federal	Cuerpo de leyes del Congreso
Autonomía Institucional	Sí. Tiene el mismo peso que el Tribunal Supremo de Justicia	No. Es parte del Congreso. Tiene autonomía funcional, pero no institucional.
Producto	Informe Anual	Informe Anual
Fiscalización	Antes, durante y después.	Antes, durante y después.
Crisis de 2008 y reformas		Mayor capacidad previa para emitir informes sobre riesgos de las actividades del gobierno federal.

Fuente: Elaboración y diseño esquemático del autor.

Conclusiones

Como se observó en este capítulo, Alemania y EEUU tienen poderosas entidades de fiscalización superior, diferente en su constitución y alcance, les es común su política de supervisión y resguardo del patrimonio público.

En el caso alemán, es la constitución federal (artículo 114) la que prevé su conformación como un organismo supremo del control fiscal que tiene el mismo peso institucional y competencias funcionales como las que describen para la Cancillería federal, los ministerios y entes del Estado. Al ser un órgano con competencias constitucionales, el Tribunal Federal de Cuentas en Alemania goza de absoluta independencia, de gran prestigio y de fuerte autonomía durante todas las etapas del proceso fiscalizador (ex ante y ex post); así como, de la independencia de actuación de sus miembros.

Se trata de un organismo de control externo que examina la gestión financiera de la República Federal y fiscaliza un volumen de ingresos y gastos. Tal control abarca no sólo la legalidad y regularidad de las operaciones, sino también la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales. La previsión evaluadora sobre las operaciones financieras o administrativas, es decir, tiene poder y competencia para decidir sobre la ejecución de presupuestos y partidas

Su fiscalización no se limita sólo a la revisión aritmética de los datos numéricos, sino que se efectúa también con arreglo a criterios de rentabilidad y eficiencia, ajustados al presupuesto y orientados a rendir beneficios, sea tanto por la vía del ahorro como por la vía de reducción del gasto. Esta actuación está enmarcada en modelar el comportamiento racional del conjunto de la Administración pública alemana, de forma de evitar gastos innecesarios y siendo cada vez más importante el superávit fiscal en todos los gastos y partidas erogadas.

Entre sus actuaciones de fiscalización, este órgano de fiscalización superior controla la gestión económico y financiera del conjunto de la administración federal alemana. Abarca desde obras de vialidad hasta la actividad de los correos públicos,

pasando por el sistema de seguridad social o la participación del Estado en empresas privadas.

La cooperación institucional de tipo horizontal se produce por diversos mecanismos de cooperación entre el Tribunal y el gobierno federal y parlamento, pero en términos del alcance del artículo 114 de la Ley Fundamental de Alemania, es a través de la rendición del Informe Anual que el Tribunal Federal de Cuentas coopera con el resto del sistema para garantizar su solvencia y eficiencia en la erogación de gastos y partidas públicas.

En el caso de los Estados Unidos, el poder legislativo tiene mayor relevancia en su Entidad de Fiscalización Superior, denominada *Government Accountability Office* (Oficina de Rendición de Cuentas).

En el marco del sistema federal norteamericano, el Congreso federal tiene amplios poderes, por lo que no sólo está facultado para la elaboración de leyes, sino que controla específicamente todo lo relativo a los gastos federales en que incurre el gobierno; de allí que, su capacidad legislativa en tareas de control, seguimiento y evaluación a la gestión fiscal de gobierno sea una de las tareas más resguardadas y protegidas de la función congresista de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de su vigente Constitución de 1786. La oficina de rendición de cuentas – la GAO – se crea entonces en virtud de una ley de 1921 que desarrolla el Congreso para supervisar las cuentas públicas del poder ejecutivo.

Con la expedición el decreto de *Budget and Accounting Act* (Decreto de presupuesto y contabilidad), el Congreso sentó las bases modernas de la *Government Accountability Office* (GAO), y de las reglas que rigen el examen y potencial aprobación del presupuesto, incluidos conceptos de ingresos, egresos; así como, del conjunto de mecanismos que regulan la planificación, supervisión y control de los gastos del gobierno federal.

En el control actual que lleva a cabo, la GAO no se limita a lo posterior (ex post). Ella realiza controles previos y concomitantes a través de evaluaciones de los programas federales, de las políticas, operaciones y resultados de las acciones gubernamentales en

el sistema económico y financiero; y de otro tipo auditorías de gestión, a fin de determinar si los fondos públicos se gastan eficiente, eficazmente, así como de conformidad con las leyes aplicables.

Los estudios de fiscalización, las evaluaciones previas, los exámenes financieros y el entorno de seguridad del sistema apuntalaron esta nueva dinámica de la GAO, siendo que en el año 2005 creó unidad interna denominada *Unidad Forense y de Auditoría Especiales*, una especie de unidad elite formada por ex agentes e investigadores de las Oficinas de Investigaciones Especiales de diversos departamentos federales para proporcionar al Congreso información delicada relativa a auditorías e investigaciones de fraude, despilfarro y abuso, así como evaluaciones de vulnerabilidades de seguridad y otros servicios de investigación.

El control de las actividades, la administración del organismo, la revisión de operaciones, el cumplimiento de los indicadores de producción, la valoración en términos de eficiencia, eficacia, oportunidad y ahorro de las medidas recomendadas, son todas tareas desempeñadas por la Oficina del Contralor General para evaluar el rendimiento del trabajo desempeñado por la GAO, quien en su carácter de director de la GAO es electo por el propio presidente de los Estados Unidos de una terna ofrecida por el Congreso previamente y ratificada por el Senado posteriormente.

Son dos modelos de fiscalización que hunde sus raíces en los sistemas federales de gobierno y responden a la distribución del poder que suscita tal proceso entre los diferentes niveles y las relaciones con los estados de la Unión en el caso americano o con los *länders* en el caso alemán.

La crisis económica y financiera de 2008 evidenció las debilidades en los procesos regulatorios y de supervisión que tanto la GAO como el Tribunal Federal de Cuentas llevan adelante, así como las dificultades propias que en sistemas fragmentados de poder tiene la coordinación necesaria para enfrentar crisis como la sucedida entre los agentes supervisores y reguladores de la política monetaria, fiscal y financiera como fue requerido por los agentes económicos y sociales de sus respectivos países.

CAPÍTULO VI LECCIONES Y EXPERIENCIAS

1. Lecciones y experiencias para un entorno de gestión pública crecientemente complejo

La llamada gran recesión iniciada en 2008 y débilmente superada en 2013 constituyó la crisis financiera y económica global más importante desde la Gran Depresión de 1929 y el *shock* bursátil, es decir, no ha habido una crisis que haya impactado de forma tan profunda, continuada y amplía a la economía de todos los países del mundo como la originada en los Estados Unidos en 2007 con su desregulado sector bancario de entonces.

Las primeras lecciones viene justo de allí, de un contexto generalizado de desregulación del sector financiero y de bajos tipo de interés, que fueron un entorno propiciador para la crisis y que sustentados en creencias erróneas de académicos, técnicos y economistas sobre el sector.

La ausencia de supervisión de la Administración pública está en el centro de ello, inspirada por la premisa de que los mercados tienden a la auto-regulación y la participación del Estado puede conducir a errores, una idea sustentada en las políticas de corte neoliberal de la escuela *thatcherista* de fines de los ochenta del siglo XX.

La inobservancia por parte de los agentes centrales de regulación de la política monetaria y financiera – los bancos centrales fundamentalmente – frente a indicadores de descenso en tasas de ahorro, diseño de paquetes de créditos con ingeniería contable, tasa de morosidad excesiva, entre otros. Esto en un proceso donde se evidenciaban diferencias institucionales, programáticas y autonómicas entre las agencias de regulación y las agencias de supervisión, es decir, entre los departamentos de economía y finanzas y las normalmente agencias independientes de fiscalización y control. Categórico al respecto el director del departamento de economía cuantitativa y profesor español de política monetaria, Alonso Novales, quien coloca el acento en el carácter sistémico, no sólo del sistema financiero privado, sino de los mecanismos públicos necesarios para detener sus efectos. Dice:

“Es importante que avancemos en entender la relevancia que para la política fiscal tiene la composición del gasto, las distorsiones creadas por distintos impuestos, y cuál es la eficacia relativa de las políticas de gasto respecto de las políticas impositivas o de transferencias. En el diseño de políticas fiscales de expansivas, es importante que entendamos los condicionantes que determinadas medidas a corto plazo tienen sobre el crecimiento a largo plazo. Una caída transitoria del producto, incluso si es cuantiosa, puede tener menor coste social que una medida que limite en una pequeña cuantía el crecimiento durante un número de períodos. Este es uno de los principales argumentos por los que las políticas de gasto deben diseñarse cuidadosamente en función de su efecto sobre el crecimiento”. (Novales, 2010, p.16)

Otra de las lecciones proviene justo de no solo la desregulación del sector, sino de no observar la importancia de la política fiscal que achaca Novales, lo que llevó a las autoridades de forma inicial a realizar diagnósticos errados y con ello tardar en reconocer una crisis sistémica de toda la economía a nivel global. Esta dificultad tiene su origen en la deficiencia de información disponible de los agentes regulatorios; como también de los tratamientos diferenciales en lo que se dio a conocer como las instituciones bancarias sistémicas que fueron rescatada con dinero público y otras que no, una discriminación que se tejió de forma coyuntural y no con visión técnica (Caso *Lehman Brothers*, *Fannie Mae*, otros).

Frente a una desregulación completa del sector – y la quiebra generalizada de numerosas entidades – la respuesta global fue el rescate de quienes eran considerados “demasiado grandes para caer”, en una visión anclada en el consumidor final como principal víctima de ello, y en la reactivación del mercado de crédito como apalancamiento del conjunto de medidas que desde el G-20, la OCDE, el FMI y el BM se propusieron.

Las críticas institucionales y políticas sobre los principales gobiernos afectados llevó a reformas de sus agencias de fiscalización, a mayor intervención pública en general sobre la regulación del sector, impulsadas por lo que los economistas definen como una “falla moral” de sus actuaciones públicas.

Sin embargo, estas respuestas serán diferentes entre dos modelos de política monetaria distintas, los Estados Unidos y la zona euro liderada por Alemania y el Banco Central Europeo (BCE). Mientras el gobierno de Washington tuvo oportunidad de inyectar una enorme liquidez al mercado (superior a los US\$ 800.000 millones), el énfasis en la austeridad propiciado por Berlín y Frankfurt para los países de la zona euro generara un ciclo más lento de reactivación económica, sólo impulsado finalmente con un programa similar al de Estados Unidos iniciado en la primavera de 2013 por el nuevo titular del BCE, el italiano Mario Draghi, ex consejero de *Golman Sanch*, protagonista ésta última de la crisis.

Se trata de que la nueva gestión pública en un marco tan deteriorado como el existente, debe gestionar el riesgo, es decir, observar políticas transparente de regulación del sector asumiendo la competencia entre actores y su papel como supervisor.

A partir de ello, los juicios de valor sobre las entidades bancarias intervenidas se hará en dos bandas, por un lado propiciando la devolución de capital público para sus rescates, y por el otro, haciendo que la composición de la cartera crediticia y productos financieros – con lo que se pretende la devolución del capital público – esté ajustada a la norma, y con ello se vuelvan a restablecer los mecanismos de confianza en el sector. La teoría económica señala que ese “riesgo moral” se reduce cuando se hace explícito un acuerdo de seguro, con una prima suficientemente alta, tal como sucede con el seguro de incendios de una vivienda.

La crisis evidenció, de otra forma, la atomización entre la política monetaria y la política fiscal, haciendo del retorno de esta última una prioridad para superar este proceso¹¹⁰; de allí que, si bien el Estado no tiene garantías totales del sector privado y de

¹¹⁰ Alfonso Novales dice al respecto que: “La política fiscal cedió su preeminencia durante la década de los 60 y 70 a la política monetaria por varias razones: a) la creencia en la validez de la doctrina ricardiana, que sugiere la irrelevancia del modo de financiación del gasto,¹⁴ b) si la política monetaria es capaz de mantener un output gap estable, entonces no es preciso utilizar instrumentos adicionales, c) los retardos inherentes a la aprobación de las normas fiscales hacen que su ayuda llegue tarde, d) la política fiscal está sujeta a las distorsiones políticas. En consecuencia, se encomendó a la política fiscal el objetivo de sanear el sector público reduciendo los niveles de endeudamiento, en las economías emergentes para tener una mayor defensa ante posibles situaciones de crisis externas, y en las economías por factores importantes que ahora han quedado en segundo plano, como el proceso de envejecimiento de las sociedades

la especulación financiera como la sucedida, sí quedó de forma muy nítida la necesidad de unas finanzas públicas robustas garantes de hacer frente a los desafíos como los sucedidos en un marco interconectado y profundamente sensible a estas variaciones.

La flexibilidad demostrada por regímenes federales como el de los Estados Unidos y la coordinación de austeridad reflejada por su homólogo alemán colocaron de manifiesto los diseños institucionales que mejor han llevado la superación de la crisis, reduciendo las incertidumbres y liderando – cada uno en su entorno y bajo un conjunto de criterios diferentes – una batería de políticas en materia de consolidación fiscal y resguardo monetario.

La tarea de los procesos de supervisión y control de fiscalización de las finanzas públicas es un instrumento indispensable de la administración pública moderna. Desde el modelamiento del sector, pasando por una intervención en el diseño de políticas públicas y medidas tendientes a mitigar, evidenciar y denunciar prácticas corruptas, luce como una labor indispensable del Estado moderno.

Agrupadas en las denominadas Entidades de Fiscalización Superior, se trata de agencias y oficinas públicas que constituidas de diferente manera tienen en común la capacidad de investigar y supervisar por medio del control y haciendo uso de amplios recursos y tecnología los gastos efectuados por la administración pública. Son parte de los procesos de reformas amplias del sector iniciados con la Nueva Gestión Pública (NGP) de la década de los ochenta del siglo XX; de las políticas de mejores prácticas propiciadas e impulsadas por la OCDE para sus países miembros; de la democratización horizontal del poder a través de la información periódica de las acciones de gobierno que sociedades democráticas se han dado.

desarrolladas, que va a requerir una fuerte financiación de sus sistemas de pensiones”. (2010, p.10)

CONCLUSIONES GENERALES ESPAÑOL

La internacionalización de la NGP se produce de la mano de la OCDE, la cual propone la reforma de la administración pública en sus Estados Miembros basados en los principios de la NGP, y para ello, conforme las experiencias de algunos países anglosajones, se introducirán herramientas para su aplicación: los indicadores de gestión basado en resultados (GBR) y el presupuesto basado en resultados (PBR). (OCDE, 1999). Derivado de esto surgen de esta investigación las siguientes conclusiones:

1. La Gestión por Resultados (GPR) ahínca sus objetivos en el financiamiento de los resultados de una determinada política pública, y no solamente en los costos asociados (personal, operaciones y logística) a sus insumos. La GBR tiene puesta la estrategia en la expectativa del ciudadano-cliente, donde la competencias inter-agencias públicas por alcanzar un mejor resultado es recompensado a través del financiamiento del proyecto.
2. Bajo este marco de acción – y constreñimiento– los tomadores de decisión se enfrentan a una serie de incentivos e información para seleccionar alternativas prioritarias de gestión (sean de naturaleza electoral, de servicios sociales o de índole política, entre otros), lo que no siempre obedece a patrones conductuales racionales, siendo los incentivos un asunto prioritario.
3. La rendición de cuentas es posible mayoritariamente – y genuinamente – en sistemas democráticos, donde el estado de derecho y la independencia de poderes sean pilares básicos del funcionamiento del sistema político. La rendición de cuentas debe ser entendida en su acepción anglosajona, en tanto representa un recurso para informar, un compromiso para actuar y una responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y de las autoridades políticas en el manejo de la administración del Estado.
4. La rendición de cuentas tiene dos variantes importantes: la *answerability* (la obligación de informar por parte de las autoridades políticas periódicamente a la ciudadanía sobre las decisiones adoptadas), y la

enforcement (las sanciones y multas punitivas en contra de aquellos que no observen transparencia y remisión de información pública), de acuerdo a los principios que instituciones como el Banco Mundial y la OCDE estiman como buenas prácticas.

5. La creación de entidades de fiscalización superior (EFS), son las llamadas a velar por el buen manejo de las acciones gubernamentales, para que esto suceda, deben contar con mecanismos garantes y garantistas de la independencia en sus funciones. Numerosos países atienden esa independencia desde la normativa jurídica al constitucionalizar las EFS en diversos ámbitos de actuación para prevenirles o mitigarles de las presiones políticas del sistema. Su objetivo fundamental está en garantizar la transparencia y probidad de la administración en las tareas asignadas.
6. Las relaciones de representatividad entre ciudadanos y políticos es compleja y hace difuso el ejercicio previo y posterior de rendición de cuentas frente a las campañas electorales y los objetivos programáticos comprometidos; es el tipo vertical de rendición de cuentas, sustentado en el establecimiento de un sistema institucional de control basado en la creación de agencia y mecanismos especializados de fiscalización que poseen la autoridad para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y para aplicar sanciones a aquellas agencias o funcionarios que se consideren en falta. Se trata de un mecanismo que engloba mecanismos de transparencia administrativa, responsabilidad política y experticia técnica. Se trata de las sanciones derivadas, y aplicables en el sistema.
7. La tarea de los procesos de supervisión y control de fiscalización de las finanzas públicas es un instrumento indispensable de la administración pública moderna. Desde el modelamiento del sector, pasando por una intervención en el diseño de políticas públicas y medidas tendientes a mitigar, evidenciar y denunciar prácticas corruptas, luce como una labor indispensable del Estado moderno.

8. Agrupadas en las denominadas Entidades de Fiscalización Superior, se trata de agencias y oficinas públicas que constituidas de diferente manera tienen en común la capacidad de investigar y supervisar por medio del control y haciendo uso de amplios recursos y tecnología los gastos efectuados por la administración pública. Son parte de los procesos de reformas amplias del sector iniciados con la Nueva Gestión Pública (NGP) de la década de los ochenta del siglo XX; de las políticas de mejores prácticas propiciadas e impulsadas por la OCDE para sus países miembros; de la democratización horizontal del poder a través de la información periódica de las acciones de gobierno que sociedades democráticas se han dado.
9. La fiscalización no se limita sólo a la revisión aritmética de los datos numéricos, sino que se efectúa también con arreglo a criterios de rentabilidad y eficiencia, ajustados al presupuesto y orientados a rendir beneficios, sea tanto por la vía del ahorro como por la vía de reducción del gasto. Esta actuación está enmarcada en modelar el comportamiento racional del conjunto de la Administración pública alemana, de forma de evitar gastos innecesarios y siendo cada vez más importante el superávit fiscal en todos los gastos y partidas erogadas.

Los dos modelos de fiscalización comparados hunden sus raíces en los sistemas federales de gobierno y responden a la distribución del poder que suscita tal proceso entre los diferentes niveles y las relaciones con los estados de la Unión en el caso americano o con los *länders* en el caso alemán.

La crisis económica y financiera de 2008 evidenció las debilidades en los procesos regulatorios y de supervisión que tanto la GAO como el Tribunal Federal de Cuentas llevan adelante, así como las dificultades propias que en sistemas fragmentados de poder tiene la coordinación necesaria para enfrentar crisis como la sucedida entre los agentes supervisores y reguladores de la política monetaria, fiscal y financiera como fue requerido por los agentes económicos y sociales de sus respectivos países.

GENERAL CONCLUSION

The internationalisation of the NGP is produced from the hand of the OECD, which proposes the reform of public administration in Member States based on the principles of the NPM, as evidenced by the experiences of some Anglo-Saxon countries; tools will be introduced for application, such as indicators of management based on results (MBR) and budget based on results (BBR). (OECD,1999). Derived from this, this research comes to the following conclusions:

1. The management based on results (MBR) places its objectives in financing the results of a specific public policy, not just in associated costs to their input such as personnel, operations and logistics. MBR has focused the strategy on the expectation of the citizen-customer, where the public inter-agency powers to achieve a better result is rewarded through project financing.
2. Under this framework and constraints within, decision makers decide upon a series of incentives and information to select priority management alternatives (whether of electoral, social services and political, among others), which does not always obey rational behavior patterns, with incentives being a priority.
3. Accountability is possible, mainly and genuinely, in democratic systems where the rule of law and independence of powers are cornerstones of the functioning of the political system. Accountability must be understood in the Anglo-Saxon sense, as a resource to inform, a commitment to act and an administrative responsibility of public officials and political authorities in managing the state administration.
4. Accountability has two major variants: the *answerability* (the obligation for the political authorities to regularly report to the public about the decisions taken), and *enforcement* (sanctions and punitive fines against those who do not observe remission transparency and public information), according to the principles that institutions like the World Bank and OECD estimate as good practices.
5. The establishment of Supreme Audit Institutions (SAI), is called to ensure the proper management of government actions, for this to happen, they must have

mechanisms guarantors of the independence in their functions. Many countries tend to this independence from the legal rules to constitutionalise SAIs in various fields of action to prevent them or mitigate them from political pressures of the system. Its main objective is to ensure transparency and probity of the administration in the assigned tasks.

6. Relations between citizens and political representation is complex and diffuses the pre- and post-exercise accountability against election campaigns and committed program objectives. It is the vertical type of accountability, based on the establishment of an institutional control system based on the creation of an agency and specialized public oversight mechanisms that have the authority to evaluate the behavior of certain public agencies and to apply sanctions to those agencies or officials who are deemed at fault. It is a mechanism that includes tools for administrative transparency, political responsibility and technical expertise. It is derived sanctions and applicable in the system.
7. The task of monitoring and control processes of public oversight of the finances is an indispensable tool of modern public administration. From the modeling of the sector, through intervention in the design of public policies and measures to mitigate, highlight and denounce corrupt practices, it looks like an indispensable work of the modern State.
8. Grouped in so-called Supreme Audit Institutions, it is all about agencies and public offices constituted differently but having in common the ability to investigate and monitor by controlling and making use of extensive resources and technology expenditure by the public administration. They are part of the process to widely reform the sector initiated by the New Public Management (NPM) in the eighties of the twentieth century; from best practices policies propitiated and driven by the OECD for its member countries; from horizontal democratisation of power through regular reporting of government actions that democratic societies have been given.
9. The public oversight is not limited only to the arithmetic review of numerical data, but also made according to criteria of profitability and efficiency, on budget and aimed to show a profit, either through savings or through spending cuts. This

action is framed in shaping the rational behavior of the entire German public administration, so as to avoid unnecessary costs and increasingly important being the fiscal surplus at all costs and disbursed games.

The two models of public oversight compared here, are rooted in federal government systems and respond to the distribution of power raised by this process between the different levels and relations with the states of the Union in the American case or the *Landes* in the German case.

The economic and financial crisis of 2008 revealed weaknesses in the regulatory processes and monitoring that both the GAO and the Federal Court of Auditors carry forward, as well as the difficulties inherent in fragmented systems of power, demonstrate that the coordination needed to address crises such as the one between supervisors and regulators of monetary, fiscal and financial policy as requested by economic and social agents in their respective countries,¹ must be improved.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A

Ackerman, J. (S/f) “Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras” [en línea] en *Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 9, México DF: Auditoría Superior de la Federación. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/2129400.pdf>, consultado en enero 1 de 2016.

Aguilar, L. (2010) “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis” [en línea] en *Frontera Norte*, vol. 22, núm. 43, pp. 187 – 213. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/fn/v22n43/v22n43a8.pdf>, consultado en noviembre 24 de 2015.

Agranoff, R; y McGuire, M. (2001) “American federalism and the Search for model of Management” [en línea] en *Public Administration Review*, vol. 61, núm. 6, pp. 671 – 681. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00138/epdf>, consultado en enero 13 de 2016.

Anchustegui, E. (2012) “Estado del bienestar, ciudadanía y globalización: el debate sobre los derechos sociales” [en línea] en *Revista Internacional de Filosofía*, núm. 56, pp. 37 – 51. Disponible en: <http://revistas.um.es/daimon/article/viewFile/136241/135621>, consultado en noviembre 28 de 2015.

Andrews, R; Downe, J; y Guarneros-Meza, V. (2013) “Public Sector Reform in the UK: Views and Experiences from Senior Executives” [en línea] en *Country Report as part of the COCOPS Research Project*, Bruselas: Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future. Disponible en: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/UK_WP3-Country-Report.pdf, consultado en noviembre 7 de 2015.

Asensio, M. (2007) “Algunas notas sobre federalismo comparado, institucional y económico” [en línea], en *Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 7, núm. 9, p. 47 – 53. Consultado en enero 29 de 2016. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530214005>>

Asociación Bancaria de las Américas (2010) “Regulación y supervisión bancarias” [en línea] en *Principios para la Supervisión Efectiva*, cap. 6, p. 95 – 122. Disponible en: http://www.asba-supervision.org/sifi/doc_download/1531-regulacion-y-supervision-bancarias, consultado en enero 21 de 2017.

Aspe, P. (2009) “Los orígenes de la crisis” [en línea] en *Columna Invitada*. Disponible en: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2009/02/06/los-origenes-de-la-crisis> consultado en enero 13 de 2016.

Avezuela, J. (2008) *Agencias. El ejemplo norteamericano*, [en línea], Madrid: Fundación Ciudadanía y Valores. Disponible en: http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1225902539_agencias.pdf, consultado en enero 10 de 2016.

Aucoin, P. (1995) *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal: IRPP

Aucoin, P. (1996) “Political Science and Democratic Governance” [en línea] en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, núm. 4, pp. 643 – 660, consultado en noviembre 4 de 2015. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/3232044?seq=1#page_scan_tab_contents.

Arenilla, M. (1991) *Modernización de la Administración Periférica*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Arellano, D; Gil, J; y Macías, J. (2000) “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)” [Ponencia] en *IV Congreso Internacional*

del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

B

Barcelay, M. (2000) “How to Argue about the New Public Management” en *International Public Management Journal*, vol. 2, núm. 2, pp. 183 – 216. London: London School Economics and Political Science.

Barcelay, M; y Jacobsen, A. (2009) “Theorizing Implementation of Public Management Policy Reforms: A Case Study of Strategic Planning and Programming in the European Commission” en *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 22, núm. 2, pp. 319–334. Massachusetts, US: Wiley.

BBVA (2007) “Subprime” [en línea] en *Servicios de Estudios BBVA*. Consultado en enero 14 de 2016. Disponible en http://serviciodeestudios.bbva.com/TLBB/fbin/EUES_070310_PrensaEspana_24_tcm208-89011.pdf.

Barroso, M; y Castro; N. (2011) *Estado de bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica*, [en línea], disponible en: <https://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>, consultado en noviembre 20 de 2015.

Beck, U. (1999) *World Risk Society*, Cambridge: Polity Press.

Benson, B. (1995) *Understanding bureaucratic behavior: implications from the public choice literature* [en línea], disponible en: <http://ebour.com.ar/pdfs/Bruce%20Benson%20Understanding%20Bureaucratic%20Behavior%20Implications%20from%20the%20Public%20Choice%20Literature.pdf>, consultado en noviembre 5 de 2015

Besrest, V. (2012, septiembre 25) “Results Based Budgeting: Objectives, expected results and performance indicators” [en línea], Seminar, Strasbourg: Coucil of Europe.

Disponible en: [http://www.focusintl.com/RBM062-RBB\(2012\)4_en.pdf](http://www.focusintl.com/RBM062-RBB(2012)4_en.pdf), consultado en noviembre 7 de 2015.

Bertelli, A. (2011) “*Federalist No. 41: Does Polarization Inhibit Coordination?*” [en línea] en *Public Administration Review*, Vol. 71, suplemento 1, pp. 62 - 67. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2011.02463.x/epdf>, consultado en enero 14 de 2016.

Blondal, J. (2005) *The Reform of Public Expenditure Management Systems in OECD Countries* [en línea], disponible en: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2005-public-expenditure/session_4-reforming_public_expenditure_programmes.pdf?language_id=1, consultado en noviembre 26 de 2015.

Brainard, L; y McNutt, J. (2010) “Virtual Government – Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative?” [en línea], en *Administration and Society*, vol. 42, núm. 7, pp. 836 – 858, SAGE Publications. Consultado en noviembre 14 de 2015, disponible en: <http://aas.sagepub.com/are.uab.cat/content/42/7/836.full.pdf>

British Quality Foundation (2015) *EFQM Levels of Excellence* [en línea], disponible en: <http://www.bqf.org.uk/levels-of-excellence>, consultado en noviembre 2 de 2015.

Borowiak, C. (2007) “Accountability Debates: The federalists, the anti-federalists and democratic deficits” [en línea] en *The Journal of Politics*, vol. 69, núm. 4, pp. 998 - 1014. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1066019, consultado en enero 02 de 2016.

Bustelos, P. (2003) *Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá* [en línea], disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eid/pb/BusteloPCW03.pdf>, consultado en noviembre 28 de 2015.

C

Centro Carter (2006) *Reflexiones y aportes para la reforma de la legislación electoral venezolana* [en línea]. Disponible en:
<http://www.cartercenter.org/resource/pdfs/peace/americas/EstudioElectoralVenezuela1/%20CarterCenter.pdf>, consultado en noviembre 16 de 2015.

Comisión Económica para América Latina (2009) *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público* [en línea], consultado en noviembre 22 de 2015, disponible en:
http://seieg.ipaneg.net/pmd/doc/santa_catarina/i.insumos/2.planeacion/manual_planificacion_estrategica.pdf

Congreso de Diputados de México (2005) *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización en el mundo*, México DF: Unidad de Evaluación y Control.

Caddy, J; Peixoto, T; y McNeil, M. (2007) “Beyond Public Scrutiny: Stocktaking of Social Accountability in OECD Countries” [en línea] en *WBI Working Papers*, Washington: The World Bank y OECD. Disponible en:
<http://www.oecd.org/gov/38983242.pdf>, consultado en diciembre 21 de 2015.

Caprio, G; Dermigüç-Kunt, A; y Kae, E. (2009) “The 2007 Meltdown in Structured Securitization: Searching for Lesson not Scapegoats” [en línea] en *World Bank Research Observer*, vol. 25, núm. 1, disponible en:
<http://siteresources.worldbank.org/INTFR/Resources/KaneCaprioDemirgucKunt-The2007Meltdown.pdf>, consultado en enero 10 de 2016.

Chaquisnet, (2004) *Manual de Políticas Públicas* [en línea], Quito: International Development for Research Center of Canada (IDRC). Disponible en: <http://www.telecentros.org/politicas/ManualPoliticasPublicas.pdf>, consultado en enero 17 de 2016.

Charbit, C; y M. Michalun (2009) "Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government" [en línea] en *OECD Working Papers on*

Public Governance, núm. 14, París: OECD Publishing. Disponible en:
<http://www.oecd.org/gov/43832931.pdf>, consultado en enero 18 de 2016.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2010) “Basilea III: Marco internacional para la medición, normalización y seguimiento del riesgo de liquidez” [en línea] en *Banco de Pagos Internacionales*. Disponible en:
http://www.bis.org/publ/bcbs188_es.pdf, consultado en enero 21 de 2016.

Cortez, A. (2010) *¿Qué es la rendición de cuentas?* [en línea], disponible en:
<http://www.antioquiavisible.org/analisis-y-opinion/Documents/%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20rendici%C3%B3n%20de%20cuentas.pdf>, consultado en enero 7 de 2016.

Criddle, E. (2010) “Fiduciary administration: Rethinking popular representation in agency rulemaking” [en línea] en *Texas Law Review*, vol. 88, núm. 3, pp. 441 - 503. Consultado en enero 11 de 2016. Disponible en:
<http://search.proquest.com/docview/203718174?accountid=15292>

D

del Castillo, A. (2015) “Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas” en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 5. México DF: Auditoría Superior de la Federación.

Della Porta, D. (2001) “Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia” [en línea], en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 21, pp. 23 – 34. Consultado en enero 22 de 2016. Disponible en:
<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=261&path%5B%5D=261>

Della Porta, D; y Vannucci, A. (1999) *Corrupt Exchanges. Actors, resources and mechanisms of political corruption*, New York: Gruyter.

De Miguel, P. (2006) “Diversidad jurídica y unidad de mercado: el sistema federal de EEUU y de la UE” [en línea], en *Revista de Derecho Internacional Privado y Comparado*, núm. 20, p. 41 – 69. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/6904/1/FEDERALISMOEUUS2006.pdf>, consultado en enero 7 de 2016.

Denhardt, R; y Denhardt, J. (2003) *The New Public Service. Serving, not Steering*, New York: Sharpe

Dogan, M; y Kazancigil, A. (1994) “What cannot be analyzed in statistical terms”, en Dogan y Kazancigil (Coord.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, p. 151 – 227. Oxford: Blackwell.

Denhardt, R; y Denhardt, J. (2002) “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, [en línea] en *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 6, pp. 549 – 559, Arizona State University. Disponible en: <http://www.ipaa.ir/files/site1/pages/denhardt.pdf>, consultado en noviembre 15 de 2015.

DiIulio, J; y DiIulio, J; (1994) “The cultural bases of behavior in a federal government bureaucracy” en *Journal of Public Administration Research and Theory* [en línea], vol. 4, núm. 3, pp. 277 – 318, disponible en: <https://oied.ncsu.edu/selc/wp-content/uploads/2013/03/Principled-Agents-The-Cultural-Bases-of-Behavior-in-a-Federal-Government-Bureaucracy.pdf>, consultado en noviembre 3 de 2015.

Díaz, R. (2012) “Aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos” en *Documentos de Debate*, IDB-DP-200, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Doyal, L; y Gough, I. (1991) *A theory of human need*, New York: Guilford Press
European Institute of Public Administration/European Public Administration Network (2008), *European Primer on Customer Satisfaction Management* [en línea], Bruselas. Consultado en noviembre 14 de 2015. Disponible en: http://www.eupan.eu/files/repository/20101215131727_EU_Primer_English__FINAL_LR.pdf

E

Elster, J. (1999) “Democracy, Accountability and Representation” [en línea] en *Cambridge Studies in Theory of Democracy*, núm. 2, pp. 253 – 278. Cambridge: University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139175104.009>, consultado en enero 10 de 2016.

Engels, D. (2002) “El tribunal de cuentas federal alemán y los tribunales de cuentas de los Länder: relaciones” [en línea] en *Revista Española de Control Externo*, núm. 12, pp. 25 – 42. Disponible en: <http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/N12-2-ENGELS-TRIBUNAL.pdf>, consultado en enero 26 de 2016.

Escudero, H. (2006) *Los órganos constitucionalmente autónomos y la seguridad pública* [en línea], México: Biblioteca UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/7.pdf>, consultado en enero 18 de 2016.

F

Fearon, J. (2002) “Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno” [en línea], en *Zona Abierta*, núm. 100, p. 137 – 188. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/59093>, consultado en enero 16 de 2016.

Fernández, S. (1978) “El Tribunal de Cuentas ante su futura Ley Orgánica” [en línea] en *Revista de Administración Pública*, núm. 87, p. 7 – 133. Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1978_087_007.PDF, consultado en enero 28 de 2016.

Ferrer, A. (2002) *Historia de la globalización*, Tomo I y II, Buenos Aires: Taurus.

Fondo Monetario Internacional (2001) *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* [en línea], disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf>, consultado en noviembre 27 de 2015.

Fondo Monetario Internacional (2013) *INFORME ANUAL 2013 Promoviendo una recuperación mundial más segura y estable*, en línea. Disponible en: https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/ar/2013/pdf/ar13_esl.pdf, consultado en enero 24 de 2016.

Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (2009) *La Reforma Del Sistema Financiero Internacional. Una propuesta con las lecciones de la crisis*, en línea, Madrid: FAES. Disponible en: http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20130425150301la-reforma-del-sistema-financiero-internacional.pdf, consultado en enero 23 de 2016.

G

García, J. (2010) “Prácticas y Políticas exitosas para promover la mejora regulatoria y el emprendimiento a nivel sub-nacional” [en línea], en *Documentos de Trabajo OCDE sobre Gobernanza Pública*, núm. 18, París: Publicaciones OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/46003827.pdf>, consultado en enero 18 de 2016.

García, I. (2007) “La nueva gestión pública: evolución y tendencias” en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, pp. 37 – 64, Salamanca, España: Instituto de Estudios Fiscales.

Gastélum, C. (2009) “Análisis y gestión de políticas públicas, de Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone”, [en línea] en *Gestión y Políticas Públicas*, vol. 8, núm. 2, pp. 497 – 501. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/Gastelum.pdf, consultado en noviembre 19 de 2015.

Gough, I. (2007) “El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas” [en línea] en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, núm. 100, pp. 177 – 202. Consultado en noviembre 26 de 2015. Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/GoughEnfoqueCapacidadesNusbaum.pdf>

Government Accountability Office (2016) *About GAO*, en línea. Disponible en: <http://www.gao.gov/about/index.html>, consultado en febrero 14 de 2016.

_____ (2014) *International Peer Review of the Performance and Financial Audit Practices of The United States Government Accountability Office*, en línea. Disponible en: <http://www.gao.gov/about/internationalpeerreviewrpt2014.pdf>, consultado en febrero 15 de 2016.

Groppa, O. (2004) *Las necesidades humanas y su determinación. Los aportes de Doyal y Gough, Nussbaum y Max-Neef al estudio de la pobreza* [en línea] disponible en: <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/Las-necesidades-Groppa-2004.pdf>, consultado en noviembre 26 de 2015.

Gruening, G. (2001) “*Origin and theoretical basis of New Public Management*” en *International Public Management Journal*, [en línea], núm. 4, pp. 1 – 25. Consultado en noviembre 6 de 2015. Disponible en: <http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NPM%20origins.pdf>

Grossi, P. (1997) “Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la Constitución jurídica medieval” en línea, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. México DF: UNAM. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/9/cnt/cnt5.pdf>, consultado en enero 16 de 2016.

Guajardo, G. (2013) *La autonomía y las facultades de sanción de las entidades de fiscalización superior en México en la efectividad del combate a la corrupción* [en línea], Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/23198/1/T34825.pdf>, consultado en enero 18 de 2016.

Guerrero, J; y Hofbauer, H. (2003) *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001*, México DF: CIDE.

H

Huaylupo, J. (2011) “La burocracia y sus críticos en la desregulación del quehacer estatal” en *Revista de Ciencias Económicas*, vol. 2, núm. 29, pp. 287 – 307

Hood, C; y Jackson, M. (1991) *Administrative Argument*, Aldershot, UK: Dartmouth.

I

Ianni, O. (1999) *La era del globalismo*, México DF: Siglo Veintiuno.

IEG (The Independence Evaluation Group), (2012) *The World Bank Group’s Response to the Global Economic Crisis—Phase II* [en línea]. Washington, DC: Independent Evaluation Group, the World Bank Group. Disponible en: <http://www.oecd.org/derec/49755570.pdf>, consultado en enero 26 de 2016.

Instituto Barcelona de Estudios Financieros (2012) *Análisis e interpretación de los estados financieros* [en línea], disponible en: <http://aulavirtual.campusibef.es/webibef/modprint2.aspx?doc=685248&a=0>, consultado en noviembre 22 de 2015.

International Monetary Fund (2009), “Group of Twenty: Global Economic Policies and Prospects” [en línea], en *Note by Staff of the International Monetary Fund*, Washington DC. Consultado en enero 10 de 2016. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/031909a.pdf>

_____ “Lessons of the Global Crisis for Macroeconomic Policy” [en línea], en *Research Department IMF*, Washington DC. Consultado en enero 10 de 2016. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/021909.pdf>

Instituto de Investigaciones Jurídicas (2008) “La rendición de cuentas vertical” [en línea] en *Estado de Derecho, siglo XXI*, cap. VI, p. 31 – 33. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3555/9.pdf>, consultado en enero 10 de 2016.

Isaza, C. (2012) *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia* [en línea], Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/16232/1/T33922.pdf>, consultado en enero 04 de 2016.

J

Jácome, D. (2012) *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México* [en línea], Consultado en noviembre 10 de 2015, disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Documents/Pbr_Mex_02072012.pdf

Jordana, J. (2011) “El análisis de los *policy networks*: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?” [en línea] en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, pp. 505 – 525. Disponible en: <https://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/jordana.pdf>, consultado en enero 18 de 2016.

K

Kaboolian, L. (1998) “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate” [en línea], en *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, pp. 189-193. Disponible en: http://www.jstor.org/stable/976558?seq=1#page_scan_tab_contents, consultado en noviembre 6 de 2015.

Krugman, P. (1995) “Los tulipanes holandeses y los mercados emergentes” [en línea] en *Política Exterior*, vol. 9, núm. 45, pp. 57 – 77. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20643849>, consultado en noviembre 25 de 2015.

Krusten, M. (2001) “How GAO Built Its Dream House” [en línea] en, *Office of Quality and Continuous Improvement*. Disponible en: <http://www.gao.gov/about/history/articles/gao-builds-dreamhouse/13-the-dreamhouse.html>, consultado en febrero 12 de 2016.

Klitgaard, R. (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.

L

Leeuw, F. (1996) "Performance auditing, new public management and performance improvement: questions and answers", en *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol. 9 núm. 2, pp.92 – 102

Leroy, M. (2005) *L' approche sociologique du controle fiscal* [en línea], disponible en: http://www.fdsf.rnu.tn/useruploads/files/marc_leroy.pdf, consultado en noviembre 18 de 2015.

Licona, C. (2009) "Fiscalización Superior. Análisis de derecho comparado. Alemania, Francia, Argentina y los Estados Unidos de América" [en línea] en CEDIP (Coord.) *Quórum Legislativo* 99, pp. 115 – 240, México DF: Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-AH-82.pdf>, consultado en febrero 9 de 2016.

Locke, J. (2012) *Ensayo sobre el gobierno civil*. Disponible en: <https://direitasja.files.wordpress.com/2012/04/ensayo-sobre-el-gobierno-civil.pdf>, consultado en enero 07 de 2016.

Loewenstein, K. (1983) *Teoría de la Constitución*, Barcelona: Ariel.

M

Machinea, J. (2009) "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica" [en línea] en *Revista CEPAL*, núm. 97, p. 33 – 58. Consultado en enero 16 de 2016. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/35847/rve97machinea.pdf>.

March, J; y Olsen, J. (1989) “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government”, en *American Political Science Review*, N° 77, pp. 281-297, Washington.

Mariñez, (2013) “La gestión del nuevo servicio público” en *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública*, Oct. 31 – Nov. 01, Montevideo. Disponible en:
<http://www.freddymarinez.com/docs/marinez.pdf>, consultado en noviembre 13 de 2015.

Martín, G. (2003) “Tres reformas sobre tres administraciones originalmente similares: Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá. Del Estado de bienestar al dogma privatista”, [en línea] en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 25, Caracas: Consejo Latinoamericano de Administración. Disponible en
<http://siare.clad.org/rev25/rev25n4.html>, consultado en noviembre 10 de 2015.

Martínez, R; y Soto, E. (2012) “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina” en *Política y Cultura*, núm. 37, pp. 35 – 54. México: UAM.

Martino, A. (1999) *Sistemas Electorales*, Buenos Aires: Advocatus

Mascott, M. (2003) *Sistema de servicio civil: una comparación internacional* [en línea], México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Consultado en noviembre 10 de 2015, Disponible en:
<http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/documentacionyestudios/serviciocivil.pdf>

Max Neef, M. (1993) *Desarrollo a escala humana*, Montevideo: Nordan.

Mengo, R. (2009) “Influencia neoliberal en la Reforma del Estado en Latinoamérica. Ciclos y Representantes” [en línea], en *Globalización*, núm. 830. Disponible en:
<http://rcci.net/globalizacion/2009/fg830.htm>, consultado en diciembre 7 de 2015.

Moen, R; y Norman, C. (S/F) *Evolution of PDCA Cycle* [en línea], disponible en: <http://www.westga.edu/~dturner/PDCA.pdf>, consultado en noviembre 4 de 2015

Musgrave, R. (1980) “Theories of crisis fiscal: An essay in fiscal sociology” en Aron, H. y Boskin, M. (Editores) *The economic of taxation*, pp. 316 – 390, Washington: Brookings Institute.

Marsh, D. (1998) *Comparing Policy Networks*, Philadelphia: Open University Press.

Marsh, D; y Rhodes, R. (1992) “New directions in the study of policy networks” [en línea] en *European Journal of Political Research*, vol. 21, núm. 2, pp. 181 – 205. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x/pdf>, consultado en enero 17 de 2016.

McLean, I. (1996) *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford: Oxford University Press.

Menezes, V; y Rodill, O. (2010) "Una aproximación al impacto de la actual crisis financiera sobre la economía real: el caso de los países europeos" [en línea] en *World Economy Meeting XII*, España. Disponible en: <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/22.pdf>, consultado en enero 19 de 2016.

Menzel, D. (2006) “The Katrina Aftermath: A Failure of Federalism or Leadership?” [en línea] en *Public Administration Review*, vol. 16, núm. 6, pp. 808 – 812. Consultado en enero 13 de 2016. Disponible en: <http://search.proquest.com/docview/197175966?accountid=15292>

Messner, D. (2001) “Globalización y gobernabilidad global” [en línea], en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 176, p. 48 – 66. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/10850/original/Entre_la_Globalizacion_y_el_Multilateralismo.pdf, consultado en enero 12 de 2016.

Mill, J. (2001) *Representative Government*, [en línea], Ontario, Canadá: Bastoche Books. Consultado en enero 3 de 2016. Disponible en:
<http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/repgovt.pdf>

Morales, M; Alor, A; y Ruíz, S. (2010) “Federalismo fiscal y transparencia de la información gubernamental” [en línea] en *XIV Congreso Internacional de la Academia de Ciencias Administrativas*. Disponible en:
http://gitmexico.com/acacia/busqueda/pdf/FEDERALISMO_FISCAL.pdf, consultado en enero 01 de 2016.

Nicandro, C; y Petrizzo, M. (2009) *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina* [en línea], Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en:
http://www.academia.edu/3639865/Politicas_Publicas, consultado en enero 16 de 2016.

N

National Humanities Center (2005) *The principles of Scientific Management 1910* [en línea], cap. 2, consultado en noviembre 3 de 2015. disponible en:
<http://nationalhumanitiescenter.org/pds/gilded/progress/text3/taylor.pdf>,

Niskanen, W. (1968) “The peculiar economics of bureaucracy” [en línea] en *The American Economic Review*, vol. 58, núm. 2, pp. 293 – 305, disponible en:
<http://www.uv.es/=atortosa/niskanen.pdf>, consultado en noviembre 7 de 2015.

Nohlen, D. (1981) *Sistemas Electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nohlen, D; Zovatto, D; Orozoco, J; y Thompson, J. (2005) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* [en línea], México DF: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Disponible en:
http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf, consultado en noviembre 18 de 2015.

North, D. (1993) *Instituciones, Cambio, Institucional y Desempeño Económico*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Northeast Alabama Community College (1995) *HandBook Public Employee* [en línea], consultado en noviembre 03 de 2015, disponible en:
<http://www.nacc.edu/ethics/PublicEmployees%20handbook.pdf>

North, D. (1994) *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza

_____ (1981) *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton & Co.

North, D; y Davis, L. (1971) “Institutional Change and American Economic Growth: A First Step Towards a Theory of Institutional Innovation” [en línea] en *The Journal of Economic History*, vol. 30, pp. 131 – 149. Disponible en:
<http://www.jstor.org/stable/2116728>, consultado en enero 17 de 2016.

Novales, A. (2010) Política Monetaria antes y después de la crisis, en línea. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/518-2013-11-15-Crisis.pdf>, consultado en febrero 15 de 2016.

Nye, J. (2004), *Soft Power. The means to success in world politics*, New York, PublicAffairs.

_____ (1991), *Bound to lead. The changing nature of American power*, New York, Basic Book.

Nye, J. S. (1967) “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis” [en línea] en *The American Political Science Review*, núm. 2, vol. 61, p. 417 – 427. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1953254>, consultado en enero 19 de 2016.

O

OCDE (1997) *Modern Budgeting* [en línea], París: CDC, disponible en: <http://www.oecd.org/france/36233618.pdf>, consultado en noviembre 12 de 2015.

OCDE (1999) *Results based management in the development co-operation agencies: a review of experience* [en línea], París: The Development Assistance Committee (DAC). Disponible en: <http://www.oecd.org/development/evaluation/1886527.pdf>, consultado en noviembre 10 de 2015.

OCDE (2007) *Indicators of Regulatory Management Systems* [en línea], París: Secretaría General. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/39954493.pdf>, consultado en noviembre 11 de 2015.

O'Connor, J. (2001) "Introduction to 2001 Edition to The fiscal crisis of the state" [en línea] en *Capitalism, Nature, Socialism*, vol. 12, núm. 1, pp. 99 – 114, UK: Taylor and Francis Ltd. Disponible en: <http://search.proquest.com.ure.uab.cat/docview/200749539?accountid=15292>, consulta en noviembre 19 de 2015.

Olsen, J. (2005) "Maybe It is Time to Rediscover the Bureaucracy", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 1, núm. 1, pp. 1 – 24, disponible en <https://jpart.oxfordjournals.org/content/16/1/1>, consultado en octubre 31 de 2015

Osborne, D; y Plastrick, P. (1997) *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*, Massachusett, US: Addison-Wesley.

Oszlak, O. (2006) "Burocracia estatal: Política y políticas públicas" en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político* [en línea], vol. 11, abril, p. 1 – 30, disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>, consultado en noviembre 3 de 2015.

O'Donnell, G. (2004) "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política" [en línea], en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 11, pp. 11 - 31. Disponible en:

<http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/download/37355/20873>, consultado en enero 7 de 2016.

_____ (2004) "Why the rule of law matters" [en línea], en *Journal of Democracy*, vol.15, núm. 4, p. 32 – 46. Disponible en: https://muse-jhu-edu.are.uab.cat/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_democracy/v015/15.4odonnell.html, consultado en enero 8 de 2016.

_____ (1998) "Accountability horizontal" [en línea], en *La Política*, vol. 4, p. 161 – 188. Consultado en enero 04 de 2016. Disponible en : http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02405076436240507976613/isonomia14/isonomia14_01.pdf

Organisation of Economic Cooperation and Development (2015) *Economic Policy Reforms: Going for Growth* [en línea], cap. I, II, III, IV y VI. Disponible en: <http://www.oecd.org/eco/growth/goingforgrowth.htm>, consultado en enero 26 de 2016.

_____ (2013) "Accountability (In management theory)" [en línea] en *Glossary of Statistical Terms*. Disponible en: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4757>, consultado en diciembre 22 de 2015.

_____ (2009) *OECD Strategic Response to the Financial and Economic Crisis. Contributions to the global effort*, en línea. París: Secretary General. Disponible en: <http://www.oecd.org/economy/42061463.pdf>, consultado en enero 22 de 2016.

_____ (2008) "Implementation guide to ensure Accountability and Transparency in State Ownership" [en línea] en *The OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned*. París: Corporate Affairs Division. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/40096845.pdf>, consultado en diciembre 22 de 2015.

_____ (2005) OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance [en línea], París: Public Management Service. Disponible en: <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>, consultado en enero 16 de 2016.

_____ (1997) *Towards Performance-Based Accountability, Issues for Discussion* [en línea], París: Public Management Service. Disponible en: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902720.pdf>, consultado en diciembre 21 de 2015.

P

Pérez, R. (2008) “El polvo de polen que hace temblar los cimientos de las finanzas mundiales” [en línea] en *Diario El País de España, Tribuna*. Disponible en: http://elpais.com/diario/2008/01/02/futuro/1199228407_850215.html, consultado en enero 17 de 2016.

Peruzzotti, E. (2008) “La rendición de cuentas social en la democracia: nociones y experiencias en América Latina” [en línea] en *Sistema*, núm. 203/204. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf>, consultado en enero 20 de 2016.

Peters, G. (1999) *La Política de la Burocracia. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. México DF: Fondo de Cultura.

Peters, J; y Welch, S. (1978) “Political Corruption: A Search for Definitions and Theory” [en línea], en *American Political Science Review*, vol. 72, núm. 3, p. 974 – 984. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1955115?origin=JSTOR-pdf>, consultado en enero 25 de 2016.

Petrizzo, M. (2008) “Los estudios contemporáneos de políticas públicas” [en línea] en *Formación de Competencias Tecnológicas*, Caracas: Centro de Políticas Públicas UNEFA. Disponible en: <http://navegaunefa.es.tl/POLITICAS-P%D9BLICAS.htm>, consultado en enero 17 de 2016.

Pitkin, H. (1985) *El Concepto de Representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales

Przeworski, A. (1998) “Democracia y representación” [en línea] en *CLAD Reforma y Democracia*, núm.10, p. 7 – 32. Disponible en:
<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Democracia%20y%20representacion.pdf>, consultado en enero 19 de 2016.

Pollitt, C. (2000) “Evaluation and the New Public Management: an international perspective” en *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 1, p. 188 - 200. Consultado en noviembre 12 de 2015. Disponible en:
<http://jpart.oxfordjournals.org.are.uab.cat/content/10/1/157.full.pdf+html>

Pollitt, C; y Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press

Q

Quílez, R. (2008) “Los protagonistas de la crisis” [en línea] en *Diario El Mundo, El Crash de 2008*. Consulta en enero 17 de 2016. Disponible en:
<http://www.elmundo.es/especiales/2008/10/economia/crisis2008/quienesquien/>

R

Ramió C. (2001) “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional” [en línea], en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, p. 1 – 28. Consultado en enero 18 de 2016. Disponible en:
<http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>
f

Reyes, R. (2011) “La crisis financiera: orígenes y efectos” [en línea], en *Gaceta Económica*, año 14, núm. 26, p. 1 – 14. Disponible en: https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/LaCrisisFinanciera_RRH__0.pdf, consultado en enero 19 de 2016.

Ríos, A. (2007) “Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de América” [en línea] en Figueroa, A; (Coord.) *La Auditoría Superior de México en el entorno internacional de la fiscalización superior*, p. 101 - 159. México DF: ASF.

Rodríguez, C. (1999) “El sistema alemán de tribunales” [en línea] en *Trabajos Jurídicos*. Disponible en: http://www.reocities.com/carlos_rocher/tribunales.htm, consultado en enero 31 de 2016.

Rius-Uldemolins, J; y Zamorano, M. (2014) “Federalism, Cultural Policies, and Identity Pluralism: Cooperation and Conflict in the Spanish Quasi-Federal System” [en línea] en *PUBLIUS*, vol. 45, núm. 2, pp. 167 – 188. Disponible en: <http://publius.oxfordjournals.org.are.uab.cat/content/45/2/167.full.pdf>, consultado en enero 15 de 2016.

Rodden, J. (2004) “Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement” [en línea], en *Comparative Politics*, vol. 36, núm. 4, pp. 481 –500. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/4150172>, consultado en enero 11 de 2016.

Román, L. (2011) “De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar” [en línea] en Benítez, M; y Engelken, M. (Coord.) *Nuevos conceptos de ciudadanía e innovaciones democráticas*, Murcia: X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Consultado en enero 17 de 2016. Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/191.pdf>

Robinson, M. (2015) “Conectar la evaluación con la planificación presupuestaria” [en línea] en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, núm. 87, p. 11 – 68. Disponible en: <http://asip.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/M-Robinson-cast.pdf>, consultado en enero 15 de 2016.

Rosenau, J. (2000) *Thinking Theory Thoroughly: Coherent Approaches to an Incoherent World*, Cambridge: Westview Press.

_____ (1997) “*Many Damn Things Simultaneously: Complexity Theory and World Affairs*”, en línea. Disponible en <http://www.dodccrp.org/html4/bibliography/comch04.html>, consultado en enero 10 de 2016.

Ramírez, R. (2014) “La teoría de la crisis fiscal del Estado desde la perspectiva de la sociología fiscal” [en línea] en *Paradigma Económico*, vol. 6, núm. 1, pp. 77 – 92. Consultado en noviembre 19 de 2015, disponible en: http://www.uaemex.mx/feconomia/Publicaciones/p601/03_PARADIG_FINAL_5.pdf.

Román, L. (2011) “De la Nueva Gestión Pública al Nuevo Servicio Público: de ciudadano a cliente y vuelta a empezar” en Benítez; M, y Engelken; M. (Coord.) *Nuevos conceptos de ciudadanía e innovaciones democráticas* [en línea], X Congreso AECPA, Murcia, España. Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/191.pdf>, Consultado en noviembre 14 de 2015.

S

Sánchez, J. (2001) *Gestión Pública y Governance*, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Santarsiero, L. (2011) “Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales” [en línea] en *Enfoques*, vol. 23, núm. 1, pp. 23 – 44. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/enfoques/v23n1/v23n1a03.pdf>, consultado en noviembre 27 de 2015.

Sen, A. (2000) *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Planeta.

Shick, A. (2007) “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?” [en línea] en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, núm. 2, pp. 109 – 138, Consultado en noviembre 13 de 2015. Disponible en:

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>

Sartori, G. (2003) *¿Qué es la democracia?*, Madrid: Taurus.

_____ (1994) *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures. Incentives and Outcomes*. Londres: ASRI.

Subirats, (2014) “La implementación de las políticas públicas” [en línea] en *Decisions públiques: Anàlisi i estudi dels processos de decisió a les polítiques públiques*, cap. 9, pp. 179 – 254. Barcelona: UAB. Disponible en: <http://igop.uab.cat/wp-content/uploads/2014/01/subirats2aparte1.pdf>, consultado en enero 17 de 2016.

Symoniak, J. (2011) “The Washington Consensus” [en línea] en *New Voices in Public Policy*, vol. 5, núm. 1, pp. 1 – 20. Disponible en:

<http://journals.gmu.edu/newvoices/article/view/14/14>, consultado en noviembre 24 de 2015.

T

Tarschys, D. (2002) “Time Horizons in Budgeting” [en línea], en *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, núm. 2, pp. 77 – 103, disponible en:

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43506311.pdf>, consultado en noviembre 08 de 2015.

Trujillo, M. (2015) “Presupuesto por Resultados: el desafío de las capacidades” en Robinson, M. (Ed.) *Elaboración de Presupuestos Basados en Resultados*, pp. 7 – 13, México: Center for Learning on Evaluation and Result.

Touraine, A.(2001) *Que es la democracia*, México: Fondo de Cultura

Transparencia Internacional (1998) *La hora de la transparencia en América Latina, Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe*, en línea. Disponible en: http://www.tilac.org/la_hora/la_hora_portada.htm, consultado en enero 19 de 2016.

Torres, M. (2009) “Bancos en quiebra en los Estados Unidos” [en línea] en *Finanzas y Economía*. Disponible en: <http://www.finanzas.com/los-53-bancos-quebrados-en-ee-uu-en-2009>, consultado en enero 11 de 2016.

U

Ugalde, L. (2002) *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México DF: Instituto Federal Electoral.

US Government (2016) “Constitution of United States” [en línea], en *Transcript of Constitution*. Consultada en enero 30 de 2016. Disponible en: http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html

Uvalle, R. (2004) “El control y la evaluación en la administración pública” [en línea] en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, vol. XLVII, núm. 192, pp. 43 – 70. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119203>, consultado en enero 18 de 2016.

Uña, G. (2010) “El presupuesto basado en resultados y los sistemas de administración financiera” [en línea] en CEPAL (ed.) *Desafíos para el presupuesto en América Latina*, Santiago: ILPES. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/INFORME_GERARDO_UNA.pdf, consultado en noviembre 12 de 2015.

V

Vidal de la Rosa, G. (2010) “Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis democrática” [en línea] en *Revista Nueva Época*, núm. 62, año 23, p.177 – 199. Consultado en enero 3 de 2016. Disponible en: <http://scielo.unam.mx/pdf/argu/v23n62/v23n62a8.pdf>.

Vicher, D. (2007, septiembre) “La reforma neogerencial en Nueva Zelanda” en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 14, núm. 45, pp. 163 – 185. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

W

Weber, M. (1984) *El Político y el Científico*, Madrid: Alianza.

Weber, M. (1972) *Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona: Martínez Roca

Williamson, J. (1990) “What Washington Means by Policy Reform” [en línea] en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Disponible en:

<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>, consultado en noviembre 27 de 2015.

World Bank (2009) *Global Monitoring Report 2009*, en línea. Disponible en

http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09_book.pdf, consultado en enero 24 de 2016.

_____ (2004) *State - Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank* [en línea], Washington: World Bank Publications. Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214578-1116499844371/20524131/297010PAPER0State1society0synergy.pdf>, consultado en enero 05 de 2016.

_____ (1997) “Helping Countries Combat Corruption The Role of the World Bank” [en línea] en *Poverty Reduction and Economic Management*. Consultado en enero 11 de 2016. Disponible en:

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>

Z

Zagrebelsky, G. (2003) *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid: Trotta.